POUR UNE POLITIQUE CANADIENNE DE LA RADIODIFFUSION

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES COMMUNICATIONS ET DE LA CULTURE

JOHN GORMLEY, DÉPUTÉ
PRÉSIDENT

JUIN 1988

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 79

Le mardi 17 mai 1988
Le jeudi 19 mai 1988
Le mardi 24 mai 1988

Président: John Gormley

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 79

Tuesday, May 17, 1988
Thursday, May 19, 1988
Tuesday, May 24, 1988

Chairman: John Gormley

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Communications et de la culture

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Communications and Culture

CONCERNANT:

Conformément à son ordre de renvoi en date du 29 janvier 1987: Étude du rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion

Y COMPRIS:

Le quinzième rapport à la Chambre: POUR UNE POLITIQUE CANADIENNE DE LA RADIODIFFUSION

RESPECTING:

In accordance with its order of reference dated Thursday, January 29, 1987: Consideration of the Report of the Task Force on Broadcasting Policy

INCLUDING:

The Fifteenth Report to the House: A BROADCASTING POLICY FOR CANADA

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

COMITÉ PERMANENT DES COMMUNICATIONS ET DE LA CULTURE

MEMBRES

PRÉSIDENT: JOHN GORMLEY

Jean-Pierre Blackburn
Jim Caldwell
Jim Edwards
Sheila Finestone
Lynn McDonald
Bob Pennock

Autres Membres

Harry Brightwell
Terry Clifford
Roland de Corneille
Simon de Jong
Gabriel Desjardins
Edouard Desrosiers
Ernie Epp
Gabriel Fontaine
Benno Friesen
Stan Graham
Dan Heap
Claudy Mailly
Howard McCurdy
David Orlikow
John Parry
Geoff Scott
Jack Scowen
Robert Toupin
Ian Waddell

Normand A. Radford
Greffier du Comité

COMITÉ PERMANENT DES COMMUNICATIONS ET DE LA CULTURE

John Gormley
Progressiste conservateur
PRÉSIDENT
The Battlefords—
Meadow Lake (Sask.)

Jim Caldwell
Progressiste conservateur
VICE-PRÉSIDENT
Essex—Kent (Ont.)

Sheila Finetsone
Libéral
Mount Royal (Qué.)

Jean-Pierre Blackburn
Progressiste conservateur
Jonquière (Qué.)

Bob Pennock
Progressiste conservateur
Etobicoke Nord (Ont.)

Lynn McDonald
Néo-démocrate
Broadview—Greenwood (Ont.)

Jim Edwards
Progressiste conservateur
Edmonton Sud (Alb.)

LE PERSONNEL

Greffier du Comité	Normand A. Radford
Directeur de la recherche	Paul Audley
Directeur adjoint de la recherche	René Lemieux
Recherchistes de la Bibliothèque du Parlement	Antony Jackson Millie Morton James Robertson
Conseiller principal	Tim Creery
Conseillers	Peter Grant John McKay Jean Paquin Robert Pilon Mark Stiles Robert Storey
Réviseurs	Eunice Thorne Christiane Kaisin Georges Royer
Adjointe administrative	Camille Blais
Secrétaire	Karen Titley
Service central de soutien et des publications	Johanne Lahaie Francine Lamarre
Bureau de la traduction	Christiane Delon Cécile Fortier

Le Comité permanent des communications et de la culture a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 29 janvier 1987, votre Comité a étudié certaines questions portant sur la politique canadienne de la radiodiffusion, y compris le «Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion», et présente ses conclusions et recommandations.

REMERCIEMENTS

L'étude exhaustive d'une question aussi complexe que celle de la politique de la radiodiffusion au Canada exige la collaboration d'un grand nombre de personnes et d'organisations. Tous ceux qui ont répondu à l'invitation du Comité de lui soumettre des mémoires ont grandement contribué à nos travaux. Nous espérons que les observations et les recommandations qui figurent dans notre rapport répondront à un bon nombre des questions qu'ils ont soulevées.

Une tâche aussi lourde n'aurait pu être menée à bien sans un personnel dévoué. Le Comité tient à remercier le directeur de l'équipe de recherche, M. Paul Audley, pour sa persévérance et pour son souci de l'excellence. Le Comité a également eu la chance de pouvoir compter sur les services de nombreaux experts qui ont tous largement contribué à cette étude. Certains d'entre eux méritent cependant une mention spéciale: Tim Creery, qui nous a fait profiter des connaissances et de l'expérience qu'il a acquises au fil des ans dans le domaine du journalisme; Eunice Thorne, qui a eu la charge de réviser, souvent dans des délais très serrés, les documents soumis par les divers rédacteurs; et René Lemieux, qui a veillé à ce que l'on étudie pleinement les divers aspects de la radiodiffusion de langue française. Le Comité a en outre profité des services compétents que lui ont prodigués James Robertson, Millie Morton et Anthony Jackson, de la Bibliothèque du Parlement, qui se sont chargés des nombreux travaux de recherche nécessaires à la rédaction du présent rapport.

Le Comité pu compter, au cours de ses travaux, sur l'appui logistique et administratif du personnel du bureau du greffier; nous voulons remercier Normand Radford, le greffier du Comité; Camille Blais, assistante administrative; et Karen Titley, secrétaire. Leur souci du détail nous a permis d'éviter de nombreux problèmes.

Enfin, le Comité souhaite remercier Johanne Lahaie, Francine Lamarre et leur personnel du service central de soutien et des publications pour leurs nombreuses heures de travail ardu; Christiane Delon et Cécile Fortier, du Bureau des traductions; ainsi que tous les employés de la Chambre des communes qui ont prêté leur concours au Comité.

TABLE DES MATIÈRES

Page

AVANT-PROPOS 1

I LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA RADIODIFFUSION

1.1 Introduction 11
1.2 Liberté et responsabilité 13
1.3 Les objectifs de la radiodiffusion canadienne 16
1.4 Ce que pensent les Canadiens du système de la radiodiffusion 19

II LA RADIO CANADIENNE

2.1 Introduction 23
2.2 Licences et réglementation 31
2.3 La radio d'État : les services de Radio-Canada 36
2.4 La radio d'État : les services provinciaux 55
2.5 La radio privée 56
2.6 La radio communautaire 74
2.7 L'enregistrement sonore et les émissions souscrites 81
2.8 L'incidence de la nouvelle technologie 86

III LA TÉLÉVISION CANADIENNE

3.1 Introduction 89
3.2 L'octroi de licences et la réglementation 104
3.3 La télévision de Radio-Canada 121
3.4 La télévision provinciale 154
3.5 La télévision privée 158
3.6 La télévision payante et les services spécialisés 193
3.7 La télévision payante par émission 205
3.8 Production indépendante 216
3.9 La télévision communautaire 223
3.10 Les répercussions de la technologie 231

IV L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE DISTRIBUTION

4.1 Introduction 239
4.2 Expansion du service 240
4.3 L'évolution des techniques de distribution 256
4.4 Les sociétés exploitantes de télécommunications et les entreprises de distribution de radiodiffusion 267

Page

V LA PARTICIPATION DU SECTEUR PUBLIC

5.1 La Société Radio-Canada : obligation de rendre compte et efficacité 269

5.2 Les organismes et programmes publics 287

VI LES SERVICES OFFERTS AUX MINORITÉS

6.1 La radiodiffusion autochtone 305

6.2 Les minorités de langue officielle 315

6.3 Les minorités multiculturelles 330

6.4 Les services offerts aux personnes physiquement handicapées 341

VII LES TENDANCES DE LA PROPRIÉTÉ DANS LA RADIODIFFUSION

7.1 Introduction 349

7.2 La propriété et le contrôle canadiens 351

7.3 L'état actuel de la concentration dans la radiodiffusion 354

7.4 Les questions relatives à la concentration 358

7.5 Le besoin d'édicter de nouvelles lignes directrices sur la propriété 366

VIII LE DROIT D'AUTEUR ET LA RADIODIFFUSION

8.1 Introduction 371

8.2 Les enregistrements sonores et les interprétations 373

8.3 Le jour de diffusion 375

8.4 Les enregistrements éphémères 376

8.5 La retransmission 379

IX CONCLUSION ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

9.1 Introduction 389

9.2 Les tendances du financement des organismes et des programmes publics 391

9.3 Les coûts de mise en application 393

9.4 Liste des recommandations 395

Page

ANNEXE I ORDRE DE RENVOI 427

ANNEXE II LISTE DES TÉMOINS 428

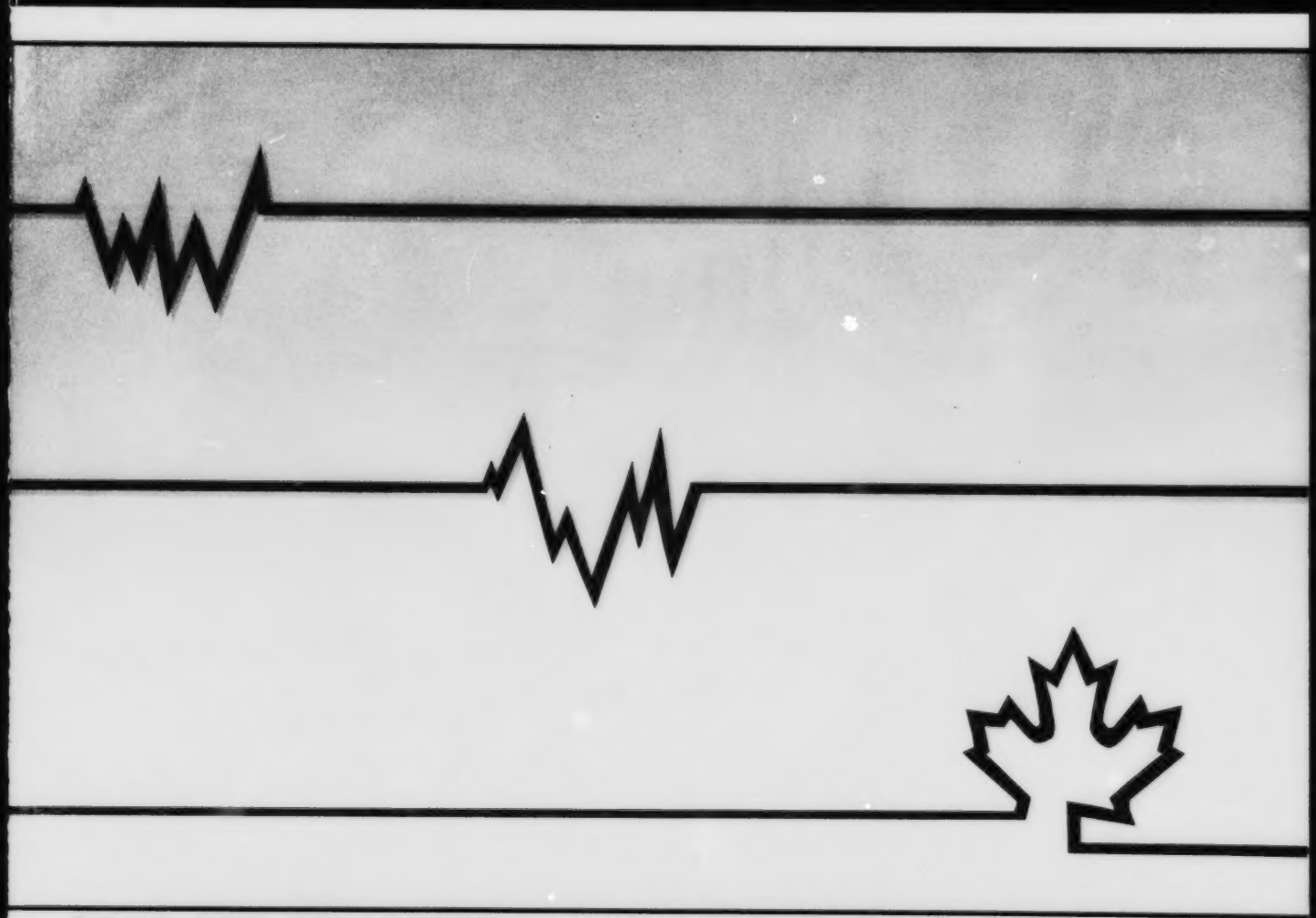
ANNEXE III PARTICULIERS ET ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES AU COMITÉ MAIS QUI N'ONT PAS TÉMOIGNÉ 440

ANNEXE IV LISTE DES RECOMMANDATIONS - RAPPORT SUR LE RAPPORT ANNUEL 1985-1986 DE LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA 441

ANNEXE V LISTE DES RECOMMANDATIONS - RAPPORT PROVISOIRE SUR LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE LA RADIODIFFUSION : SERVICES SPÉCIALISÉS ET QUELQUES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS LÉGISLATIFS 443

ANNEXE VI LISTE DES RECOMMANDATIONS - SIXIÈME RAPPORT RECOMMANDATIONS CONCERNANT UNE NOUVELLE LOI SUR LA RADIODIFFUSION 448

PROCÈS-VERBAUX 465



POUR UNE POLITIQUE CANADIENNE DE LA RADIODIFFUSION

AVANT-PROPOS

Ce rapport présente les conclusions et les recommandations du Comité sur une foule de sujets relatifs à la politique de la radiodiffusion, notamment sur les services de radio et de télévision publics et privés, et plus précisément, sur la production et la présentation des émissions et sur leurs particularités. Ce rapport complète l'étude exhaustive que le Comité a entreprise il y a plus d'un an après la publication du *Rapport* du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion. Il faudra toutefois le considérer comme un complément aux autres rapports que le Comité a déjà publiés sur ces questions et comme l'aboutissement du dialogue qui s'est établi entre le Comité et le gouvernement, représenté par la ministre des Communications. Cet avant-propos servira donc de préambule à l'ensemble des rapports du Comité sur la question. Aussi, toutes les recommandations contenues dans les autres rapports du Comité sur le même sujet ont été jointes aux annexes III, IV et V de ce rapport.

Rapports précédents

Le Comité a entrepris ses travaux sur la radiodiffusion lorsque le Parlement l'a saisi, en octobre 1986, du rapport annuel de la Société Radio-Canada et de celui du Vérificateur général qui avait sévèrement critiqué la gestion financière de la Société. Ces deux volets ont fait l'objet du quatrième rapport du Comité. À cette époque, le *Rapport* du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion avait été publié, mais le Comité n'en n'avait pas été saisi. Il s'en est néanmoins inspiré lorsqu'il a examiné la question de la responsabilité financière et de l'organisation de Radio-Canada. Le quatrième rapport, qui a été soumis le 12 février 1987, devrait donc être considéré comme un élément de l'étude globale du système de radiodiffusion dont fait état le *Rapport* du Groupe de travail.

Le quatrième rapport comportait deux recommandations finales. La première proposait des moyens visant à resserrer le contrôle des finances de Radio-Canada. La deuxième proposait une nouvelle répartition des pouvoirs à la direction de la Société, les responsabilités devant être partagées entre un président nommé par le gouverneur en conseil et chargé principalement de la politique de la Société, et un président-directeur général nommé par le conseil d'administration, ayant pour mandat d'appliquer cette politique. Ces deux recommandations exigent des modifications à la *Loi sur la*

radiodiffusion qui, de l'avis du Comité, devraient être apportées le plus rapidement possible. Elles ont toutes deux été approuvées par le gouvernement dans la réponse qu'il a faite au Comité en juin 1987, mais n'ont pas encore été officiellement adoptées.

Entre temps, la Chambre des communes transmettait un ordre de renvoi au Comité, le 29 janvier 1987, lui demandant d'étudier le *Rapport* du Groupe de travail. En vertu de ce mandat, le Comité devait formuler des conclusions et des recommandations sur toutes les questions relatives à la refonte de la *Loi sur la radiodiffusion* et en faire rapport à la Chambre au plus tard le 15 avril de la même année. Cette échéance devait être par la suite reportée au 6 mai 1987 (voir annexe I). Le Comité a alors décidé de poursuivre son étude en deux étapes, la première se limitant aux questions relatives à la nouvelle Loi sur la radiodiffusion, la deuxième portant sur tous les aspects de la politique de la radiodiffusion abordés par le Groupe de travail.

Au cours de la première étape, le Comité a invité les représentants de tous les secteurs intéressés et de toutes les régions du pays à lui donner leurs impressions sur les points de vue et les recommandations du *Rapport* qui avaient trait à la *Loi sur la radiodiffusion* et sur tout autre aspect qui, à leur avis, devrait être abordé dans la nouvelle loi. Avant de rédiger son rapport définitif, le Comité a cependant publié un rapport intérimaire, son cinquième rapport, sur quelques questions plus urgentes, à savoir les services spécialisés satellite-câble et les relations entre le gouvernement et le CRTC, notamment le pouvoir du gouvernement de lui donner des directives et son droit de regard sur ses décisions.

Ce cinquième rapport, soumis le 18 avril 1987, contenait 21 recommandations. Celles portant sur les services spécialisés soulignaient, entre autres choses, l'à-propos de réserver un canal satellite-câble pour un service à vocation non commerciale qui diffuserait à l'intention d'un auditoire national des productions venant de toutes les régions du Canada; elles insistaient aussi sur l'importance de stimuler le développement de services canadiens spécialisés de télévision et de s'assurer qu'une juste proportion de contenu canadien soit transmise sur les réseaux satellite-câble.

Le Comité recommandait en outre que le gouverneur en conseil puisse émettre des directives au CRTC sur des questions de politique générale, sous réserve que celles-ci soient revues par un comité parlementaire dûment mandaté. Il recommandait également que le Cabinet ait un droit de regard

limité sur les décisions du CRTC. Enfin, le Comité recommandait dans son cinquième rapport que la *Loi sur la radiodiffusion* soit modifiée afin que des poursuites puissent être intentées contre ceux qui captent, sans autorisation, des signaux qui ne sont pas directement destinés au grand public.

Dans son sixième rapport, soumis à la Chambre des communes le 6 mai 1987, le Comité passait en revue toutes les recommandations législatives du *Rapport* du Groupe de travail. Essentiellement, le Comité partageait les idées fondamentales du Groupe de travail. Il a approuvé nombre des profondes modifications qu'il proposait d'apporter à la loi, en a modifié certaines et en a rejeté d'autres. En général, il réaffirmait les grands principes et objectifs qui avaient présidé à la création du système de radiodiffusion canadien à l'époque de la promulgation de la première *Loi sur la radiodiffusion*, il y a plus de cinquante ans. De l'avis du Comité, c'est le système que souhaitent avoir les Canadiens, malgré les importantes mutations culturelles, sociales, économiques et technologiques qui se sont produites depuis lors, ou peut-être, devrions-nous dire, à cause justement de ces mutations. Ce système a répondu aux besoins des Canadiens, mais pour qu'il puisse encore convenir à la société d'aujourd'hui, il faudra évidemment y apporter des changements importants.

Préparation du présent rapport

Comme les principes et les objectifs de toute loi sur la radiodiffusion doivent nécessairement constituer les assises de la politique de la radiodiffusion, un travail considérable de préparation a été amorcé dans le sixième rapport. Bien que nous ayons l'intention de résumer dans l'Introduction de ce rapport notre conception des aspects fondamentaux du système de radiodiffusion, nous répétons que tout le sixième rapport et nos deux autres rapports sur les questions relatives à la radiodiffusion doivent être considérés comme faisant partie des conclusions et recommandations globales du Comité sur la radiodiffusion.

Dans la deuxième étape de ses travaux, le Comité a passé en revue toutes les options mises de l'avant par le Groupe de travail, sur la politique de la radiodiffusion, la ministre des Communications, d'autres témoins et les représentants du CRTC. Le Comité a aussi entendu des témoignages sur les questions touchant la politique de la radiodiffusion que le gouvernement avait soulevées dans sa réponse aux rapports du Comité.

Néanmoins, conformément au mandat que lui avait confié la Chambre des communes, le Comité a continué de se servir du *Rapport* du Groupe de travail comme point de départ de toutes ses consultations. Une partie essentielle de son travail consistait à recueillir des commentaires partout au Canada sur les conclusions et les recommandations du Groupe de travail. Comme on le mentionne dans le corps du rapport, ses consultations l'ont amené à approuver un grand nombre des propositions du Groupe de travail, à en rejeter d'autres et à en formuler de nouvelles.

Pour être plus accessible, le Comité a tenu des audiences dans plusieurs villes de chaque région, en plus de recevoir le témoignage des représentants d'un certain nombre d'organismes nationaux à Ottawa. Des audiences publiques ont été tenues dans 18 villes canadiennes différentes. Le Comité a reçu 261 témoignages, dont 170 mémoires et 234 présentations orales; plusieurs de ces exposés présentaient les mêmes points de vue, de nombreux témoins ayant soumis des mémoires et comparu devant le Comité, alors que d'autres ont fait l'un ou l'autre. Un certain nombre de témoins ont également répondu par écrit à des questions que leur avait posées le Comité au cours de ses audiences publiques. Tous les principaux groupes intéressés à la radiodiffusion ont participé à la première et à la deuxième étape de notre étude.

Durant la deuxième étape, les témoins ont pu formuler leur point de vue sur tous les aspects de la politique de la radiodiffusion, à la lumière surtout des recommandations du Groupe de travail, mais tout en tenant compte des conclusions et recommandations précédemment soumises par le Comité de même que des commentaires formulés par d'autres témoins des secteurs public et privé et de l'organisme de réglementation. En préparant le présent rapport, le Comité a comparé les solutions proposées par les uns et les autres et celles avancées par les experts du secteur privé.

Le Comité a ainsi dirigé et a animé un grand dialogue national sur la politique de la radiodiffusion. En jouant ce rôle, il sentait qu'il suivait non seulement la tradition des comités parlementaires qui l'avaient précédé et qui avaient participé à chacune des étapes de l'élaboration de la politique de la radiodiffusion et de la législation qui la gouverne, mais aussi qu'il innovait. Tout cela, parce que la Chambre des communes actuelle a considérablement valorisé le statut et l'apport des comités dans le processus législatif et parce que le Comité a cherché à s'acquitter au mieux de son mandat. Le Comité remercie tous ceux qui ont participé à ses audiences et qui ont contribué à cette étude qui, espérons-le, aboutira à une politique de la radiodiffusion

fondée sur un consensus national. Il remercie également les sept membres du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion d'avoir su mener à bien une révision aussi ambitieuse et approfondie de la politique de la radiodiffusion, la première aussi exhaustive à être entreprise depuis vingt ans.

Dialogue avec le gouvernement

S'il a divisé son étude en deux étapes et publié un cinquième et un sixième rapport, c'est que le Comité trouvait impérieux de se prononcer sur certaines questions de radiodiffusion, telles le pouvoir d'orientation et les services spécialisés de télévision satellite-câble et qu'il voulait jeter les bases de la nouvelle loi sur la radiodiffusion.

Cependant, le gouvernement a décidé de reporter à plus tard toute réforme d'envergure tant qu'il ne se serait pas fait une idée d'ensemble de ce que devrait être la politique de la radiodiffusion, position qui tranchait beaucoup avec ses plans antérieurs et avec les attentes du Comité. Lorsque l'honorable Flora Macdonald a répondu en août dernier aux cinquième et sixième rapports du Comité, elle a déclaré que le gouvernement attendait avec impatience «le rapport final et global» du Comité sur la politique de la radiodiffusion pour passer à l'étape suivante. Elle a ajouté que, d'ici là, le CRTC pourrait considérer les recommandations du Comité avant de décider d'attribuer des licences et de fixer sa politique sur les services spécialisés. Bien que le gouvernement ait approuvé en principe le pouvoir de donner des directives au CRTC en matière de politique, ainsi qu'un droit de regard limité sur ses décisions, ces questions sont restées en suspens en attendant que l'on ait décidé du rôle et de la structure futurs du CRTC.

Commentant la réponse du gouvernement à ses rapports, le Comité a indiqué à la Chambre des communes, le 9 septembre 1987, qu'il estimait à l'unanimité que la réponse de la Ministre n'était pas complète et qu'elle n'était donc conforme ni à l'esprit ni à la lettre des réformes parlementaires. Pour sa part, la Ministre a affirmé que, depuis que le Comité avait reçu le mandat d'étudier ces questions, ses espoirs qu'un projet de loi modifiant la *Loi sur la radiodiffusion* puisse être déposé avaient certainement changé.

Dans sa réponse du mois d'août, le gouvernement a déclaré que s'il pouvait avaliser telles quelles et sans nouvel examen un grand nombre des recommandations législatives du Comité, y compris celles qui portaient sur les «postulats» et les «objectifs» du système de la radiodiffusion canadienne, il préférait néanmoins surseoir à répondre jusqu'à ce qu'il ait reçu le rapport

du Comité sur la politique de la radiodiffusion. La Ministre a signalé un certain nombre de questions qu'il fallait étudier sans délai, notamment : l'utilisation future de nouvelles technologies ou de nouvelles méthodes de production et de distribution de la programmation; la possibilité d'une méthode permettant l'accroissement d'émissions canadiennes diffusées par les stations privées, ce qui sous-entendait des stimulants plus nombreux et moins de règlements; la possibilité de faire de la Société Radio-Canada «l'instrument principal de politique publique» en réduisant, par exemple, son infrastructure de diffusion; ainsi que l'examen des moyens de garantir que tous les fonds publics confiés à Radio-Canada, à l'Office national du film, à Téléfilm Canada et à d'autres organismes pour la production et la diffusion d'émissions sont utilisés d'une manière aussi efficace et productive que possible pour accroître le contenu canadien de notre programmation télévisée.

Ces questions ont été abordées dans le cadre de la deuxième étape des travaux du Comité, laquelle comprenait une comparution de la Ministre, ainsi qu'une série de réponses utiles aux questions qui lui avaient été posées par le Comité. Chaque problème soulevé fera l'objet d'un chapitre distinct du présent rapport. Cela ne signifie pas nécessairement que nous remettrons en question le cadre législatif déjà proposé par le Comité, mais que cette question sera examinée chaque fois qu'il le faudra.

La Ministre a également demandé si les définitions législatives proposées par le Comité dans son sixième rapport tenaient suffisamment compte de l'évolution rapide des techniques de distribution de la programmation. Les préoccupations de la Ministre au sujet du traitement que le Comité a accordé à la technologie dans ses propositions législatives se sont retrouvées dans la réponse que le gouvernement a présentée en août, dans le témoignage qu'elle a livré au Comité le 22 septembre 1987 et, de façon globale et plus précise, dans les réponses écrites qu'elle a fournies au Comité en novembre 1987. Pour expliquer ses inquiétudes, la Ministre a signalé que «nous n'avions pour ainsi dire pas tenu compte de l'impact éventuel de la télévision par câble et de la distribution satellite-câble lors de l'élaboration de la loi actuelle et nous ne pouvons pas nous permettre de refaire la même chose, étant donné le rythme rapide auquel se développent les nouvelles technologies» (Réponse, p. 20).

En plus de craindre que nos propositions ne tiennent pas suffisamment compte des nouvelles technologies, la Ministre a demandé si ces propositions n'allaient pas trop loin. Elle appréhendait tout particulièrement

que la proposition visant à donner une définition législative très large au mot «programmation» n'englobe trop d'éléments. (Il s'agit des recommandations 18 et 53 du Comité qui figurent à l'annexe VI du présent rapport.)

Partant de l'approche que le Groupe de travail avait adoptée, le Comité a voulu définir la notion de radiodiffusion de sorte qu'elle englobe la transmission d'émissions par câble ou par liaison satellite-câble ou directement par satellite, de la même façon que la programmation par voie hertzienne est aujourd'hui captée. En proposant de définir ainsi les services de «programmation» et les services «hors-programmation», le Comité voulait préciser le domaine de compétence du CRTC dans un secteur de plus en plus flou. Les services hors-programmation continueraient d'inclure notamment les systèmes de sécurité et d'alarme, les services de communication interactive et les autres services de télécommunications. Nous tenons à souligner que la définition actuelle continue de créer des problèmes, comme le prouve l'annonce que vient de faire le CRTC concernant le réseau de magasinage à domicile (*Canadian Home Shopping Network*). Selon les définitions proposées par le Comité, la radiodiffusion continuerait d'être un service destiné à être capté par le grand public plutôt que par des publics particuliers, et les services de programmation différeraient toujours des services hors-programmation, ces derniers n'étant pas assujettis à un grand nombre des exigences de la loi.

Après avoir examiné soigneusement les préoccupations de la Ministre, les membres du Comité sont toujours d'avis que ses définitions de «radiodiffusion» et de «programmation» ne sont pas assez générales pour englober d'autres services ni plus importunes qu'il le faut pour assurer la protection du public à une époque où la technologie est en constante mutation.

L'une des recommandations essentielles du Comité à cet égard, la recommandation 8, se lit comme suit :

«Le Comité approuve les recommandations du Groupe de travail, à savoir :

a) Que la *Loi sur la radiodiffusion* s'applique à toutes les entreprises engagées dans la radiodiffusion au sens le plus large, c'est-à-dire celles qui décident des émissions au programme et celles qui, participant à leur diffusion, décident de leur accessibilité auprès du public canadien; et

b) Que la *Loi sur la radiodiffusion* élargisse la définition de «radiodiffusion» et des notions accessoires de manière à inclure la réception et la distribution d'émissions sous toutes les formes, par voie hertzienne ou à l'aide de toute autre technologie.»

Dans les commentaires qu'il a présentés au Comité le 18 novembre 1987 sur ses cinquième et sixième rapports, le CRTC a également accepté cette recommandation. Il a déclaré que, grâce à elle, tous les participants au système de radiodiffusion seraient traités équitablement et ne seraient pas victimes de concurrence déloyale. Le CRTC a aussi accepté les recommandations du Comité concernant la définition de «radiodiffusion» et d'«entreprise de radiodiffusion». (Recommandations 8 à 12, annexe VI.)

La plupart des témoins qui ont comparu devant nous, tout comme le conseiller juridique que nous avons consulté, ne croient pas que nos recommandations vont trop loin ou que nos propositions ne permettront pas de suivre l'évolution technologique, dans la mesure où il est possible d'en prévoir les développements. Les représentants de l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) ont, par exemple, signalé que, pour l'instant, leur utilisation de câbles coaxiaux n'est pas réglementée, mais qu'ils utilisent également les communications par micro-ondes, les satellites et, dans une certaine mesure, les câbles à fibres optiques. L'ACTC a ajouté que :

> La question de la technologie est évidente et importante à la fois [...] Même si elle est très importante, ce serait de toute évidence une erreur, dans le contexte d'une politique de radiodiffusion révisée, de surestimer l'impact des changements technologiques. Le ministère des Communications semble obsédé par la technologie, et nous nous en inquiétons. Il faut mettre l'accent sur la programmation et sa diffusion, et non pas sur telle ou telle technologie de transmission. (*Procès-verbaux*, 69 : 77.)

Le Comité croit que la Ministre a tout à fait raison d'être prudente en voulant s'assurer que la nouvelle loi sur la radiodiffusion réponde à tous les besoins, sans plus. Néanmoins, compte tenu de l'apport considérable de nos témoins, nous n'avons aucune raison de retirer ou de modifier les recommandations que nous avons faites relativement à la nouvelle loi sur la radiodiffusion.

Toutefois, nous remarquons que nos recommandations reposent sur le principe de la compétence fédérale en matière de transmission et de réception des radiocommunications, lequel a toujours servi de fondement à la législation sur la radiodiffusion. À l'heure actuelle, nous croyons qu'il est

possible de formuler une nouvelle loi efficace à partir de ce même principe. Nous reconnaissons cependant qu'il sera peut-être faisable et même souhaitable, sinon essentiel, de se fonder plus tard sur d'autres principes, qu'il s'agisse de la compétence fédérale en matière de télécommunications interprovinciales, du pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, du pouvoir qui régit les transactions internationales, ou de tout autre pouvoir. Si l'on choisit cette voie, il faudra prévoir une participation accrue du public, sans oublier que l'objectif final consiste toujours à asseoir la loi fédérale sur la radiodiffusion canadienne sur des bases solides. Nous signalons que le Comité n'a reçu aucune étude de la part du ministère des Communications, ou de toute autre source d'ailleurs, qui aurait examiné la possibilité de fonder la loi fédérale sur la radiodiffusion sur d'autres critères de compétence.

Le Comité approuve la déclaration suivante que la Ministre des Communications a faite en réponse à nos questions :

> Depuis plus de vingt ans, notre monde est dominé par la technologie - l'art de ce qui est techniquement possible. Notre nouveau cadre législatif doit permettre de faire en sorte que les objectifs de programmation jouent également un rôle de premier plan dans la définition du système de radiodiffusion, et que la technologie soit dominée ou du moins prévue et contrôlée, afin de servir les objectifs de programmation. (Réponse de la ministre des Communications, l'honorable Flora MacDonald aux questions soulevées par le Comité permanent sur les communications et la culture suite à sa comparution devant le Comité le 22 septembre 1987, novembre 1987 p. 50.)

C'est dans cet esprit que le Comité a préparé ses propositions législatives, poursuivi son analyse politique et formulé les recommandations qui figurent dans le présent rapport.

Le Comité tient à souligner que toutes les recommandations contenues dans le présent rapport et dans tous les rapports précédents ont donné lieu à une quasi-unanimité, à l'exception des réserves émises pas certains membres du Comité, qui sont signalées aux endroits pertinents. Les membres ont cru qu'il était important de mettre de côté l'esprit de parti et de tenter d'imaginer un système de radiodiffusion dont les caractéristiques essentielles recevraient l'appui de la majorité des Canadiens.

I LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA RADIODIFFUSION

1.1 Introduction

Le présent rapport porte entièrement sur les objectifs de politique en matière de radiodiffusion que le Comité a exposés dans son sixième rapport publié le 6 mai 1987, où nous indiquions ce que, à notre avis, la radiodiffusion canadienne devrait apporter aux Canadiens. Il s'agit maintenant d'examiner les moyens d'atteindre les divers objectifs que nous aimerions voir énoncés dans la loi. En somme, le sixième rapport portait sur le quoi faire; celui-ci traite du comment faire.

Par sa portée et son impact, la politique de la radiodiffusion est la pièce maîtresse de l'échiquier culturel canadien. À une époque où la culture populaire est véhiculée par les médias de masse, c'est avant tout grâce à la politique de la radiodiffusion que les Canadiens prennent conscience d'eux-mêmes et de l'image qu'ils projettent. Les ressources culturelles qui alimentent le réseau canadien de la radiodiffusion sont soutenues par un éventail de politiques favorables aux arts de création et de communication (littérature, peinture, musique, graphisme, etc.) comme aux arts d'interprétation (théâtre, cinéma, musique enregistrée, et médias imprimés). Or, en mettant à contribution les industries culturelles et en interagissant avec elles, la radiodiffusion a contribué à leur épanouissement.

La politique en matière de radiodiffusion prendra sans cesse plus d'importance car cette dernière est tout un monde en expansion rapide. Qu'il s'agisse du nombre de canaux ou de la qualité du son et de l'image, les progrès techniques s'annoncent étonnants. Le tout sera de veiller à ce qu'il y ait, sur un marché de plus en plus fragmenté, une programmation canadienne de bonne qualité, diversifiée et adéquatement financée.

Le Canada est l'un des pays les plus «câblés» au monde. La câblodistribution et la transmission par satellite augmentent sans cesse le nombre des canaux directement accessibles. L'utilisation accrue des fibres optiques pour la transmission ne fera sans doute que multiplier la capacité de distribution. Du côté de la télévision, la stéréophonie est en train d'améliorer la qualité du son et, dans la décennie qui vient, le grand écran à haute définition en fera sans doute autant pour la qualité de l'image.

Les innovations techniques en matière de production, de transmission et de réception des signaux ouvrent la voie aux services interactifs, qui permettent à l'usager de choisir plus librement ce qu'il veut voir ou entendre. Peu à peu, la radiodiffusion pourrait devenir un véhicule pour les textes imprimés et le graphisme, encore qu'il reste beaucoup à faire sur ce plan pour améliorer la qualité de l'image et la commodité pour l'usager.

Les améliorations apportées à la puissance de rayonnement et à la qualité de la radio sont plus limitées, mais loin d'être négligeables. La stéréophonie pourrait aider la radio MA à retrouver sa compétitivité. La transmission par satellite a considérablement amélioré les possibilités d'établissement de réseaux radiophoniques capables de transmettre directement sur de vastes territoires leurs signaux qu'on pourra alors capter chez soi ou même en voiture.

Les répercussions sur la politique culturelle de toutes ces améliorations (capacité de transmission, qualité du son et de l'image), sont incalculables, tant en ce qui concerne les programmes d'information et de divertissement que les programmes spécialisés. Par exemple, la stéréophonie et le grand écran à haute définition sont en train de transformer la télévision, qu'il s'agisse de manifestations sportives ou de ballet, de concerts rock ou de concerts symphoniques, de pièces de théâtre en direct ou d'opéra. L'aptitude de la télévision à nous familiariser avec les trésors des musées et des galeries d'art et, plus généralement, à nous instruire et à nous éduquer s'améliorera considérablement, même si ces nouvelles possibilités ne sont pas automatiquement exploitées.

À n'en pas douter, la radiodiffusion entre dans une ère nouvelle remplie de défis à relever et d'occasions à saisir. Les décisions que nous prendrons aujourd'hui et au cours de la prochaine décennie seront déterminantes, car elles conduiront, au terme de la période actuelle de transition, soit au renforcement des deux volets, anglais et français, de la programmation canadienne, soit à sa marginalisation croissante. Elles permettront de savoir également si les programmes destinés aux minorités répondront davantage à leurs besoins.

1.2 Liberté et responsabilité

Comme nous l'avons dit dans l'avant-propos, la liberté d'expression est affirmée à l'article 3 de la présente *Loi sur la radiodiffusion* et consacrée à l'article 2 de la *Charte des droits et libertés* qui stipule que toute personne au Canada jouit de «la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication». En assimilant la liberté des «autres moyens de communication» tout nouveaux, à la liberté séculaire de la presse, la Charte déclare sans équivoque que la liberté de la radiodiffusion est un droit constitutionnel garanti à tous les Canadiens.

N'empêche que, depuis un demi-siècle, le Canada prend la radiodiffusion au sérieux, c'est-à-dire qu'il exige des radiodiffuseurs et des câblodistributeurs qu'ils remplissent leurs obligations, les premiers parce qu'ils exploitent les ondes qui sont du domaine public et, les seconds, parce qu'ils captent les signaux et jouissent d'un monopole dans le territoire qui leur est dévolu.

Mais ce n'est pas tout de proclamer, aujourd'hui comme hier, la liberté de la radiodiffusion; encore faut-il donner aux Canadiens la possibilité de l'exercer. Comme toutes les autres libertés, celle de la radiodiffusion n'autorise pas celui qui s'en prévaut à empiéter sur la liberté d'autrui. Au niveau international, le Canada a toujours choisi d'ouvrir ses frontières à l'expression culturelle d'autres pays, mais il doit aussi veiller à ce que les Canadiens disposent eux aussi des moyens d'exercer leur liberté d'expression, sans quoi, le peuple, muselé, perdra son identité. Sans une politique ferme garantissant une authentique liberté à la radiodiffusion, nous risquons de retourner aux années 1920, où, mis à part les émissions locales, nos stations de radio se bornaient simplement à diffuser les programmes américains.

La liberté de la radiodiffusion exige, du même coup, que nous empêchions nos majorités de noyer nos minorités, en donnant aux différents éléments de la nation l'occasion de s'exprimer, qu'il s'agisse de groupes linguistiques, ethniques ou régionaux.

Les grands objectifs de liberté et de responsabilité de la radiodiffusion canadienne, le Comité les a réitérés et étoffés dans son sixième rapport qui traite de la *Loi sur la radiodiffusion*. Nous ne reprenons ici les éléments essentiels que pour en souligner l'importance du fait qu'ils sous-tendent l'analyse et les recommandations qui suivent.

Étant donné que le Canada peut être facilement envahi par les programmes américains, la liberté de la radiodiffusion a pour premier but de s'assurer que le système de radiodiffusion au Canada est contrôlé par des Canadiens et est réglementé et surveillé par un organisme unique. Elle a pour second but de veiller à ce que les médias électroniques répondent aux besoins des Canadiens en radiodiffusion sans empiéter sur leurs droits. Voilà le délicat équilibre qu'il faut établir entre la liberté et la responsabilité : assurer la liberté de la radiodiffusion sans recourir à des moyens qui l'entravent.

Le grand objectif du système consiste, comme on l'a dit, à «sauvegarder, enrichir et raffermir la trame culturelle, politique, sociale et économique du Canada» et, comme corollaire, à faire en sorte que les programmes soient «majoritairement canadiens» et que tous les radiodiffuseurs et exploitants de réseau utilisent «principalement des ressources canadiennes créatrices et autres».

Dans son sixième rapport, le Comité a observé qu'il serait insensé que la nouvelle loi oblige les radiodiffuseurs et les exploitants de réseau à offrir «des programmes majoritairement canadiens», mais qu'elle laisse, par contre, les câblodistributeurs importer librement des émissions étrangères sans être tenus de contribuer à la programmation canadienne. Pour que la loi reflète les réalités actuelles et futures, il faudra qu'elle définisse le rôle des entreprises de câblodistribution comme suit : «distribuer des services de radio et de télévision canadiens en anglais et en français, tant publics que privés, en accordant la priorité aux services canadiens du secteur public, puis aux services canadiens du secteur privé». Exception faite des services «trois-plus-un» (CBS, NBC, ABC et PBS), la nouvelle loi ne devrait prévoir la transmission de services étrangers de radio et de télévision que lorsque les programmes qu'ils offrent sont complémentaires à ceux que présentent les radiodiffuseurs et les exploitants de réseaux canadiens. Ce qui ressort de tout cela, c'est que, à l'instar de ce que fait la Loi de 1968 à l'égard des radiodiffuseurs, la nouvelle loi devrait permettre d'imposer aux câblodistributeurs et aux entreprises de distribution, un équilibre raisonnable entre les émissions étrangères et les émissions nationales.

Pour atteindre nos grands objectifs culturels, notre système de radiodiffusion a toujours comporté un élément public, la Société Radio-Canada, à laquelle se sont jointes récemment un certain nombre de télévisions éducatives provinciales. Le secteur privé, qui fournit le gros de la programmation radiophonique et qui domine depuis bien des années le

secteur de la télévision, est assujetti à une réglementation et à des conditions d'exploitation conçues pour qu'au moins la moitié des programmes soient canadiens. Dans la nouvelle loi, la radio et la télévision communautaires devraient être reconnues comme une composante du grand système.

Le système fonctionne en partie grâce au mandat de la Société Radio-Canada qui l'oblige à assurer des programmes canadiens et, en partie, grâce à un contrat culturel tacite entre les radiodiffuseurs privés et le public canadien. Les radiodiffuseurs fournissent un certain niveau de programmes canadiens pour avoir le privilège d'obtenir une licence de radiodiffusion. Depuis quelques années, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes insiste davantage sur cette relation contractuelle en imposant des conditions d'exploitation adaptées à chaque radiodiffuseur, plutôt que de s'en remettre surtout ou exclusivement à des règlements d'application générale. Cette évolution a reçu l'approbation du Groupe de travail et du Comité. En même temps, le Comité convient avec le Groupe de travail qu'il faut offrir aux radiodiffuseurs canadiens de nouveaux avantages pour les encourager à respecter leurs obligations étant donné qu'ils peuvent se procurer des émissions américaines à une fraction de ce qu'il en coûterait pour produire des émissions canadiennes comparables.

Il ressort des témoignages que nous avons recueillis que les objectifs fondamentaux du système sont bien acceptés par les principaux éléments qui le composent. Par exemple, M. Robert Bonneau, président du Conseil de la télévision de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, s'est exprimé comme suit :

> Le système de la radiodiffusion canadien doit être maintenu afin de répondre aux intérêts et aux priorités des Canadiens. Cette affirmation ne souffre aucun compromis. Les Canadiens doivent non seulement pouvoir choisir, mais, également, avoir le droit de choisir des émissions canadiennes. (*Procès-verbaux*, 69 : 7.)

Afin de réaliser les grands objectifs du système, la politique de la radiodiffusion comporte une liste d'objectifs législatifs explicites. Certains rattachent le principe du contenu canadien à des objectifs d'équité. D'autres se suffisent à eux-mêmes. Dans la section suivante, nous ne ferons que récapituler ces objectifs étant donné qu'ils sont exposés en détail dans le sixième rapport.

1.3 Les objectifs de la radiodiffusion canadienne

Le Comité a recommandé que les objectifs de la radiodiffusion soient énoncés dans la loi plus précisément que le recommande le Groupe de travail. Il est important, à notre avis, que la nouvelle loi donne aux radiodiffuseurs une idée juste de ce que les Canadiens attendent du système. Le CRTC a lui-même donné son aval à toutes les recommandations. Le Comité a préconisé l'inclusion d'une nouvelle déclaration d'objectifs dans la loi (voir les recommandations 20 à 32 du sixième rapport).

La grande question à laquelle doit répondre l'article relatif aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* est de savoir quelle programmation le système doit mettre à la disposition des Canadiens. À cet égard, la loi devrait prescrire que le système tout entier doit offrir «dans l'ensemble, un choix d'émissions vaste et diversifié pour la satisfaction de tous les publics, c'est-à-dire un service qui informe, éclaire et divertit des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers». Il s'ensuit clairement que l'organisme de réglementation de la radiodiffusion doit veiller à ce que les Canadiens aient un bon choix d'émissions tant étrangères que nationales.

Néanmoins, comme les émissions étrangères ont toujours eu tendance à envahir le marché canadien, il a fallu énoncer clairement des objectifs à atteindre en matière de programmation. En général, la loi devrait donc exiger que le système encourage l'expression culturelle canadienne en offrant «une grande variété d'émissions qui traduisent les attitudes, les opinions, les valeurs et la créativité artistique des Canadiens, qui révèlent les talents canadiens au cours d'émissions de divertissement et qui fournissent sur le Canada et sur d'autres pays des informations et des analyses présentées d'un point de vue canadien».

La loi exigerait du système qu'il concoure à la prise de conscience de la réalité canadienne et réponde aux besoins particuliers de toutes les régions et des deux grandes communautés linguistiques en permettant des échanges entre régions et communautés. Le système devrait «familiariser tous les Canadiens avec les traditions, les valeurs, les usages et les aspirations de chacune des régions du pays».

Le Comité estime aussi qu'il importe que la radiodiffusion canadienne respecte les dispositions en matière d'égalité, objet de l'article 15 de la *Charte des droits et libertés*. Le système devrait donc respecter les besoins et les intérêts des deux sexes. Dans une autre recommandation, le Comité demande

que le traitement équitable de différents groupes figure parmi les objectifs de programmation en insistant pour que : la programmation donne une image assez fidèle de la population canadienne, des réalités du multiculturalisme et du bilinguisme, des autochtones et de la composition de la population selon le sexe, la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion, l'âge ou les handicaps physiques ou mentaux.

Comme ces objectifs s'appliquent au système tout entier, le CRTC dispose d'une grande latitude pour en surveiller les modalités d'application. Ils lui indiquent clairement quelle sorte de buts le système de la radiodiffusion canadienne devra s'efforcer d'atteindre. La contribution que devra apporter tel ou tel titulaire de licence ou groupe de titulaires de licences serait, en gros, déterminée par le Conseil.

Il faudrait cependant que le législateur définisse clairement le rôle de la Société Radio-Canada en tant que service national public de radiodiffusion. Le Comité propose que la nouvelle loi exige que «la Société Radio-Canada couvre dans une juste proportion tout l'éventail de la programmation canadienne, en veillant à établir un équilibre entre les émissions canadiennes destinées à informer, à instruire et à divertir [...] tout en offrant aux Canadiens les meilleures émissions internationales de radio et de télévision». Cette recommandation va sensiblement plus loin que l'objectif actuel selon lequel Radio-Canada doit offrir un programme équilibré d'émissions tant étrangères que nationales. Dans le droit fil de l'objectif de canadianisation accrue de la Société Radio-Canada, le Comité voudrait que celle-ci offre un service en anglais et en français dans toutes les régions et qu'elle contribue activement à l'échange d'émissions entre toutes les régions. La loi devrait aussi reconnaître, ce qu'elle ne fait pas à l'heure actuelle, le mandat dont est investi Radio-Canada d'offrir un service dans les langues autochtones représentatives.

On décrit souvent la liberté de la presse comme le droit d'un peuple à accéder librement aux informations et aux opinions provenant d'autant de sources que possible. Selon le Comité, il doit en être de même pour la liberté de la radiodiffusion, d'où sa recommandation que «les programmes de chaque radiodiffuseur, exploitant de réseau ou de canal communautaire, doivent être conçus de manière à traduire de façon raisonnable et équilibrée la diversité des points de vue sur des sujets d'intérêt public».

En outre, lorsque nous parlons de liberté par rapport à un système de communications, nous ne devons pas oublier que la liberté d'expression ne

veut pas dire grand-chose si elle ne s'accompagne pas de la liberté d'accès. Aussi le Comité recommande-t-il que la nouvelle loi continue d'affirmer le droit de tous les Canadiens à des services de radiodiffusion en français et en anglais, «dût-on recourir pour le faire respecter à l'action concertée du secteur public».

Comme le droit d'accès à la télédiffusion reste lettre morte pour les malentendants à moins que des dispositions spéciales ne soient prises à leur égard, le Comité recommande que, dans les cinq ans suivant l'adoption de la nouvelle loi, au moins la moitié des programmes nationaux des réseaux de télévision soit accessible aux malentendants grâce au sous-titrage codé ou par d'autres moyens.

En vertu d'un nouvel objectif adopté par le Groupe de travail et approuvé par le Comité, les autochtones auraient droit «à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent».

Les objectifs et les principes que le Comité a adoptés pour le système de la radiodiffusion canadienne sont le fruit de longues années d'application de la loi actuelle et des consultations auxquelles ont procédé le Groupe de travail et le Comité. Nous estimons qu'ils correspondent de près aux aspirations des Canadiens; les sondages d'opinion tendent à le prouver.

1.4 Ce que pensent les Canadiens du système de la radiodiffusion

On a souvent sondé les Canadiens sur leurs attitudes à l'égard de divers aspects du système de la radiodiffusion, comme l'équilibre entre les émissions canadiennes et les émissions américaines, le nombre des canaux disponibles et l'importance des médias électroniques par rapport aux autres médias.

Du côté de la radio, par exemple, un sondage Gallup a révélé, en 1985, que plus de la moitié des auditeurs (54 p. 100) se disaient très satisfaits des programmes qui leur étaient offerts alors qu'un tiers (34 p. 100) s'en disaient assez satisfaits. (The Canadian Gallup Poll Ltd., *Home Entertainment, A Study of Canadians' Behaviour and Attitudes. A Syndicated Study*, mai 1985.) Une enquête Goldfarb a montré, en 1983, que 84 p. 100 des Canadiens qui connaissaient la radio de Radio-Canada en étaient satisfaits. (Goldfarb Consultants, *The Culture of Canada, A Research Report for the Department of Communications*, juillet 1983.)

Cette même enquête Goldfarb de 1983 a trouvé qu'un peu plus d'un tiers (37 p. 100) des Canadiens (37 p. 100) estimaient qu'il n'y avait pas assez d'émissions mettant en vedette des artistes canadiens, alors que 3 p. 100 disaient qu'il y en avait trop. À noter que 45 p. 100 jugeaient qu'il y en avait suffisamment. Dans un sondage Environics effectué en 1987, 47 p. 100 des répondants estimaient que la musique enregistrée américaine exerçait une influence excessive sur le mode de vie des Canadiens, alors que presque autant, soit 45 p. 100, étaient d'avis contraire. (Environics Research Group Ltd. and Intermet Incorporated, *The Media Study*, une étude de plusieurs clients affiliés, mars 1987.) Dans le même sondage, 37 p. 100 des répondants ont déclaré qu'il n'y avait pas assez d'émissions de radio (y compris les émissions de musique et d'information) qui véhiculent un point de vue canadien, alors que 50 p. 100 étaient de l'avis contraire. Bien que ces constatations ne soient pas probantes, elles laissent croire que le public approuve à tout le moins les exigences qu'impose le CRTC aux exploitants de stations de radio en matière de contenu canadien.

La plupart des Canadiens semblent satisfaits du nombre de leurs stations de radio. Le sondage Environics a révélé que seulement 18 p. 100 des répondants tenaient beaucoup à une station de radio locale supplémentaire et que 19 p. 100 y tenaient plus ou moins. Les autres, 57 p. 100, ne partageaient pas leur voeu. Toutefois, la réponse à cette question variait

considérablement suivant le nombre des stations de radio que les répondants captaient déjà. À Montréal, par exemple, 69 p. 100 des répondants se disaient satisfaits du nombre de stations, 15 p. 100 seulement estimant qu'il en fallait absolument une de plus. Par contre, dans les provinces de l'Atlantique, 40 p. 100 des répondants se disaient satisfaits du nombre de stations alors que 54 p. 100 en souhaitaient une de plus, 25 p. 100 le désirant ardemment.

Dans le domaine de la télédiffusion, plusieurs études ont montré que les Canadiens sont d'avis qu'ils devraient avoir accès aux émissions américaines, mais qu'ils souhaitent également avoir un bon choix d'émissions canadiennes. Il ressort d'un sondage Gallup de 1985 qu'un peu moins des deux tiers des Canadiens (65 p. 100) estiment que notre culture est trop influencée par la télévision américaine. Cette opinion est un peu plus partagée par les anglophones que par les francophones (67 p. 100 contre 60 p. 100), par les jeunes que par les moins jeunes (70 p. 100 pour les 18 à 29 ans contre 58 p. 100 pour les plus de 50 ans) et par les Canadiens ayant poursuivi leurs études (71 p. 100 de ceux qui ont suivi des études universitaires comparé à 54 p. 100 de ceux qui n'ont fréquenté que l'école).

Il ne faudrait pas en conclure que les Canadiens n'aiment pas les émissions américaines. Non seulement ils les regardent plus de la moitié du temps, mais un sondage Gallup a indiqué en 1980 que deux Canadiens sur trois (68 p. 100) croient que les Américains font les meilleures émissions de télévision. Seuls 14 p. 100 jugent que les Canadiens viennent au premier rang à cet égard tandis que 10 p. 100 accordent la palme aux Britanniques. Il ne s'ensuit pas que la plupart des Canadiens croient que les émissions canadiennes soient de piètre qualité : en fait, sept Canadiens sur dix affirment que les émissions canadiennes varient, sous ce rapport, d'assez bon à très bon, alors que 24 p. 100 affirment qu'elles sont de qualité assez mauvaise (18 p. 100) ou très mauvaise (6 p. 100).

Les sondages confirment que les Canadiens appuient généralement les exigences du CRTC en matière de contenu canadien minimum. En 1980, un sondage Gallup a révélé que deux tiers des Canadiens (67 p. 100) trouvaient bon qu'on oblige les stations de télévision à offrir au moins 50 p. 100 d'émissions canadiennes pendant les heures de grande écoute en soirée, alors que 24 p. 100 ne partagent pas cet avis. L'enquête Gallup de 1985 a confirmé ces résultats puisque 70 p. 100 des répondants étaient d'accord sur les exigences en matière de contenu canadien minimum pendant les heures de grande écoute. Une minorité non négligeable (37 p. 100) estimait qu'il fallait augmenter les programmes canadiens alors que 10 p. 100 croyaient qu'il

fallait les réduire. Près de quatre répondants sur cinq trouvaient le nombre des émissions américaines suffisant (63 p. 100) ou excessif (15 p. 100). Un peu moins de un sur cinq (19 p. 100) jugeait qu'il n'y en avait pas assez. Suivant le même sondage, toutefois, plus de quatre Canadiens sur dix (42 p. 100) estimaient qu'il n'y avait pas assez d'émissions étrangères autres qu'américaines, alors que seulement 6 p. 100 estimaient qu'il y en avait trop.

Lors de l'enquête Goldfarb de 1983, près de la moitié des répondants (48 p. 100) estimaient qu'il n'y avait pas assez d'émissions de télévision mettant en vedette des artistes canadiens. C'est également ce qui ressort de l'enquête menée en 1987 par Environics Research sur les médias : «La télévision est le seul média qui, selon la majorité des usagers, est trop influencé par les États-Unis et ne véhicule pas assez une optique canadienne».

L'enquête Environics de 1987 a également révélé que 50 p. 100 des Canadiens croient qu'il faut faire davantage pour nous doter d'une identité culturelle distincte de celle des Américains, alors que seulement 5 p. 100 pensent tout le contraire et qu'un tiers (37 p. 100) maintiendraient les efforts actuellement déployés pour renforcer l'identité culturelle canadienne. De telles attitudes se retrouvaient dans tous les groupes démographiques et dans toutes les régions.

Dans l'enquête Environics, on a aussi demandé aux répondants dans quelle mesure tel ou tel secteur des médias devait se charger en premier de renforcer l'identité canadienne. Pour 87 p. 100 des Canadiens, cette tâche revient tout à fait (56 p. 100) ou quelque peu (31 p. 100) à la Société Radio-Canada. Toutefois, 80 p. 100 des répondants estiment que les stations de radio et de télévision privées devraient jouer un rôle à cet égard. Même pour les entreprises de câblodistribution, plus de trois Canadiens sur quatre (76 p. 100) estiment qu'il leur incombe tout à fait ou quelque peu de jouer un rôle de premier plan dans la promotion de l'identité canadienne.

Les sondages montrent que les Canadiens sont en général satisfaits du nombre de canaux qui leur sont offerts. Le sondage Gallup de 1985 mentionné ci-dessus a révélé que trois Canadiens sur quatre trouvent suffisant ou excessif le nombre des canaux de télévision. L'enquête Goldfarb de 1983 a donné sensiblement le même résultat à ce sujet (79 p. 100).

Par contre, ceux qui trouvent insuffisant le nombre de canaux sont beaucoup plus souvent des Canadiens de langue maternelle française que des

Canadiens d'expression anglaise : c'est le cas de deux sur cinq d'entre eux, d'après le sondage Gallup de 1985. L'insatisfaction grandit aussi dans les régions anglophones où les canaux sont peu nombreux : la moitié des répondants (49 p. 100) du sondage Gallup de 1985 qui pouvaient capter de un à trois canaux seulement ont affirmé que ce nombre était insuffisant alors que cette proportion baissait à un sur huit (12 p. 100) parmi ceux qui recevaient vingt canaux ou plus.

Que les Canadiens soient satisfaits du nombre de canaux n'est pas un signe de leur indifférence envers tout programme additionnel. Leur attitude peut s'expliquer par le fait qu'il y a beaucoup de répétition d'un canal à l'autre et l'on pourrait en conclure qu'il ne leur en faut pas plus. Cependant, les opinions qu'ils expriment sur tel ou tel service indiquent le contraire. Par exemple, selon l'enquête sur les médias menée par Environics Research à l'automne de 1986, environ sept abonnés de la câblodistribution aimeraient beaucoup (28 p. 100) ou assez (40 p. 100) recevoir un canal non commercial offrant des émissions pour enfants ou adolescents, des productions de l'Office national du film, les meilleures émissions étrangères des télévisions publiques, des émissions canadiennes populaires du passé et des émissions culturelles canadiennes de musique, de théâtre, de ballet et d'opéra.

Lors du sondage Gallup de 1985, on a demandé aux Canadiens s'ils aimeraient qu'on augmente le nombre de canaux de télévision, si l'on décidait de le faire. Environ trois répondants contre un (60 p. 100 contre 22 p. 100) ont dit qu'ils préféraient qu'on leur offre d'autres canaux canadiens plutôt qu'américains.

Dans un monde plus simple, il suffirait que les Canadiens souhaitent plus de programmes canadiens, et les francophones, plus de canaux de langue française, pour que leur voeu soit exaucé. Toutefois, le monde de la radiodiffusion est ainsi fait que d'autres facteurs déterminent aussi ce qu'on offrira aux Canadiens. Dans le cas de la télévision en particulier, on peut obtenir des émissions étrangères, le plus souvent américaines, pour une fraction de leur coût de revient ou de ce qu'il en coûterait pour en produire de semblables au Canada, d'où l'énorme incitation à les importer. Bien entendu, ce sont ces réalités qui, jointes au nombre déterminé de stations et de réseaux qui peuvent être licenciés et financés, ont conduit l'État à adopter des politiques délibérées et cohérentes en matière de radiodiffusion. Le reste du présent rapport porte sur ces questions pratiques.

2.0 LA RADIO CANADIENNE

2.1 Introduction

Il existe au Canada quelque 700 stations de radio MA et MF allant des puissantes stations des grandes villes, accessibles à des millions d'auditeurs, aux stations communautaires de faible puissance, qui ne desservent que quelques centaines d'autochtones dans des localités éloignées. Les tableaux 2.1 à 2.5 donnent le nombre et la nature des stations par réseau, par langue et par province.

Alors que les signaux de la télévision sont principalement transmis par câble, ceux de la radio sont encore captés par voie hertzienne par la majorité des auditeurs. Grâce aux petits récepteurs à pile, on peut entendre la radio presque partout, parfois au grand déplaisir de certains. D'après le sondage BBM publié à l'automne de 1987, les Canadiens écoutent la radio près de 20 heures par semaine, en moyenne, les heures d'écoute étant légèrement plus longues chez les francophones que chez les anglophones.

Tableau 2.1 Stations radiophoniques par langue, type et réseau d'affiliation, 31 décembre 1987

	Station anglaise	Station française	Station autochtone	Station multilingue	Station bilingue [1]	TOTAL
MA						
Propriété de Radio-Canada	48[2]	23[3]	-	-	-	71
Affiliée à Radio-Canada	12	7	-	-	-	19
Indépendante[4]	265	53	4	6	1	329
TOTAL MA	**325**	**83**	**4**	**6**	**1**	**419**
MF						
Propriété de Radio-Canada	17	11	-	-	-	28
Affiliée à Radio-Canada	2	2	-	-	-	4
Indépendante [4]	158	54	36	2	1	251
TOTAL MF	**177**	**67**	**36**	**2**	**1**	**283**
TOTAL	**502**	**150**	**40**	**8**	**2**	**702**

[1] Les deux stations radiophoniques bilingues se trouvent en Ontario et au Québec.
[2] Vingt-deux des stations appartenant à Radio-Canada sont des émetteurs ou réémetteurs à faible puissance qui diffusent de l'information. Voir le tableau 2.2.
[3] Dix des stations appartenant à Radio-Canada sont des émetteurs à faible puissance qui diffusent de l'information. Voir le tableau 2.3.
[4] Les stations indépendantes comprennent les stations commerciales, les stations communautaires et les stations éducatives.

Source: CRTC

Tableau 2.2 Stations radiophoniques de langue anglaise par province, type et réseau d'affiliation, 31 décembre 1987

	T-N.	Î.-P-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T.duY.	T.duN.	TOTAL
MA													
Propriété de Radio-Canada	4	1	1	4	1	4	2	1	12[1]	14[2]	1	2	48
Affiliée à Radio-Canada	-	-	-	1	1	4	1	-	-	5	-	-	12
Indépendante	18	4	19	9	6	85	13	18	38	53	1	1	265
TOTAL MA	22	5	21	14	8	93	16	19	50	72	2	3	325
MF													
Propriété de Radio-Canada	2	1	2	2	1	3	1	1	2	1	-	1	17
Affiliée à Radio-Canada	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2
Indépendante	4	1	6	7	6	78	7	6	15	25	2	1	158
TOTAL MF	6	2	9	9	7	82	8	7	17	26	2	2	177
TOTAL	28	7	30	23	15	175	24	26	67	98	4	5	502

[1] Dix des douze stations appartenant à Radio-Canada en Alberta sont des transmetteurs d'information à faible puissance situés dans les Parcs nationaux.
[2] Douze des quatorze stations appartenant à Radio-Canada en Colombie-Britannique sont essentiellement des réémetteurs offrant quelques émissions communautaires locales.

Source: CRTC

Tableau 2.3 Stations radiophoniques de langue française par province, type et réseau d'affiliation, 31 décembre 1987

	T-N.	Î.-P-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T.duY.	T.duN.	TOTAL
MA													
Propriété de Radio-Canada	-	1	-	1	5	3	1	-	11[1]	1	-	-	23
Affiliée à Radio-Canada	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-	7
Indépendante	-	-	-	2	50	1	-	-	-	-	-	-	53
TOTAL MA	-	1	-	3	62	4	1	-	11	1	-	-	83
MF													
Propriété de Radio-Canada	-	-	-	1	5	3	-	1	-	1	-	-	11
Affiliée à Radio-Canada	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Indépendante	-	-	-	3	49	2	-	-	-	-	-	-	54
TOTAL MF	-	-	-	4	56	5	-	1	-	1	-	-	67

[1] Dix des onze stations appartenant à Radio-Canada en Alberta sont des transmetteurs d'information à faible puissance situés dans les Parcs nationaux.

Source: CRTC

Tableau 2.4 Stations radiophoniques de langue autochtone par province, type et réseau d'affiliation, 31 décembre 1987

	T-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T.duY.	T.duN.	TOTAL
MA													
Station indépendante	-	-	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	4
MF													
Station indépendante	6	-	1	-	18	1	-	1	1	-	3	5	36
TOTAL	6	-	1	-	18	2	3	1	1	-	3	5	40

Source: CRTC

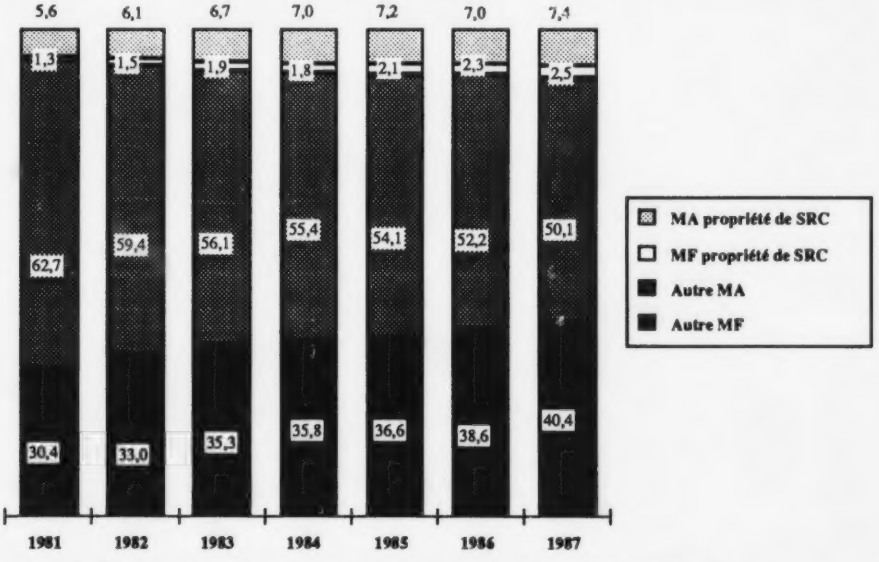
Tableau 2.5 Stations radiophoniques multilingues par province, type et réseau d'affiliation, 31 décembre 1987

	T-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T.duY.	T.duN.	TOTAL
MA													
Station indépendante	-	-	-	-	1	2	1	-	1	1	-	-	6
MF													
Station indépendante	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
TOTAL	-	-	-	-	1	4	1	-	1	1	-	-	8

Source: CRTC

Les résultats d'un sondage effectué à l'automne de 1986 montrent qu'au cours d'une semaine moyenne, 90 p. 100 des Canadiens écoutent la radio, ce qui en fait le média le plus populaire après la télévision (Environics Research, *The Media Study*, mars 1987). La répartition de l'auditoire entre les stations MA et MF, privées et publiques, entre 1981 et 1987, figure au graphique 2.1 pour la radio de langue anglaise, et au graphique 2.2 pour celle de langue française.

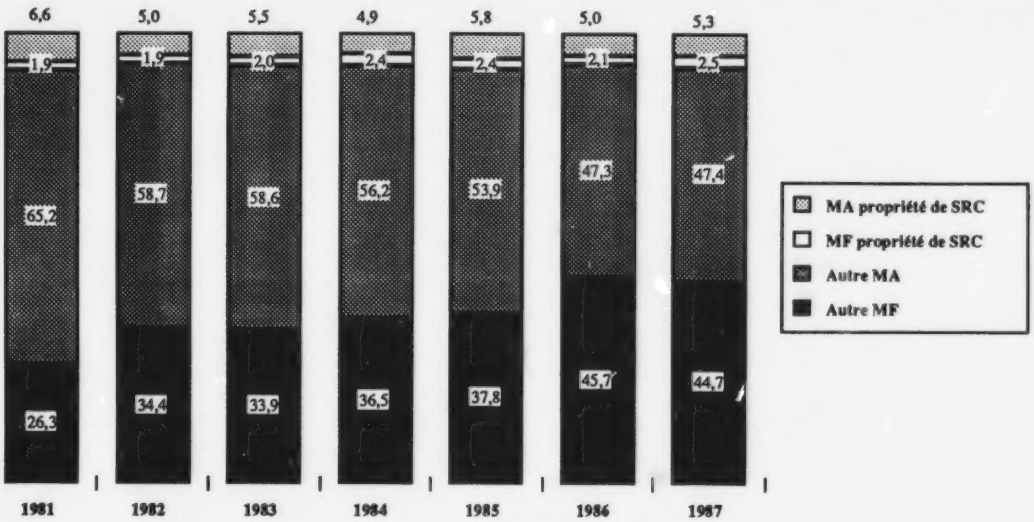
Graphique 2.1 Radio de langue anglaise, répartition de l'écoute nationale, automne 1981-1987 [1]



[1] On se sert de l'automne 1981 comme point de référence parce que BBM a changé ses méthodes de sondage au printemps 1981.

Source: Bureau de recherches de Radio-Canada (BBM)

Graphique 2.2 Radio de langue française, répartition de l'écoute nationale, automne 1981-1987 [1]



[1] On utilise l'automne 1981 comme point de référence parce que BBM a changé ses méthodes de sondage au printemps 1981

Source: Bureau de recherches de Radio-Canada (BBM)

Dans ce chapitre, nous examinerons quelques questions et recommandations concernant non seulement les radiodiffuseurs publics et commerciaux traditionnels, mais aussi les nouvelles stations communautaires, y compris celles qui sont destinées à des groupes particuliers d'auditeurs, les stations de radio étudiante et les stations pour autochtones dans les régions éloignées. Mais voici d'abord un bref aperçu de l'évolution de la radio canadienne depuis ses débuts.

Au Canada comme aux États-Unis, la radio commerciale non spécialisée a commencé en 1920. L'année précédente, la société Marconi de Montréal avait obtenu, pour l'exploitation de sa station expérimentale, la première licence de radio émise au Canada (cette station s'appelle maintenant CFCF). Dans les années qui suivirent, les stations américaines, puissantes et jouissant de solides appuis financiers, n'ont pas tardé à obtenir les meilleures fréquences et à former des réseaux qui ont vite dominé les ondes canadiennes. Comme les recettes publicitaires étaient devenues la principale source de financement de la radio, on se mit à traiter le Canada comme une extension utile, mais marginale du marché américain. Alors que les stations canadiennes n'étaient capables de produire que des émissions locales relativement peu coûteuses, les réseaux américains pouvaient offrir des émissions de variétés à grand déploiement de vedettes et répartir leurs coûts sur l'ensemble de leur clientèle gigantesque.

Les émissions proprement canadiennes étaient diffusées surtout par le service de radiodiffusion que la société ferroviaire d'État, Canadien National, offrait à ses voyageurs, aux clients de ses hôtels, à ses employés, et aussi à la population en général. Le CN participa à la mise sur pied du premier réseau radiophonique pancanadien, à l'occasion des fêtes du 60e anniversaire du Canada en 1927. Les Canadiens comprirent alors l'intérêt d'unir leurs efforts en vue de créer un programme national au lieu de s'en remettre aux réseaux américains.

La controverse entourant l'octroi de fréquences à des groupes religieux servit de prétexte à la formation, en 1928, de la Commission royale sur la radiodiffusion, qui recommanda, l'année suivante, qu'Ottawa et les provinces créent un organisme public qui deviendrait propriétaire de toutes les stations de radio du pays et donnerait aux Canadiens leur service national de radiodiffusion. En 1932, le gouvernement conservateur de M. Bennett créa un organisme public, la Commission canadienne de radiodiffusion, après que les tribunaux eurent reconnu que la transmission et la réception des ondes radiophoniques relevaient exclusivement du gouvernement fédéral.

À l'encontre de la recommandation de la Commission royale, la Commission canadienne de radiodiffusion décida qu'il y aurait à la fois des stations publiques et des stations privées, ces dernières étant alors au nombre de 65, et que le réseau d'État recourrait à des stations commerciales affiliées pour étendre ses services au pays tout entier. En s'appuyant sur la décision des tribunaux, elle écarta la proposition de la Commission royale qui prévoyait la participation des provinces au sein de l'organisme national, mais créa deux réseaux, un français et un anglais, satisfaisant ainsi à l'objectif principal de cette proposition, qui était d'offrir au Québec un service en langue française. En 1936, l'organisme public fut réorganisé sur une base plus solide et fut affranchi du gouvernement. La Commission canadienne de radiodiffusion devint alors la Société Radio-Canada, une société d'État chargée aussi de réglementer tout le domaine de la radiodiffusion. Dorénavant, le Canada posséderait son système de radio à caractère à la fois public et privé.

L'évolution de ce secteur est de la plus haute importance, car elle a servi de modèle à toutes les autres formes de radiodiffusion. Les multiples enquêtes sur la radio, la télévision, la câblodistribution et la transmission par satellite-câble ont toutes confirmé la conclusion de la première enquête selon laquelle on ne pouvait s'en remettre aux lois du marché pour fournir aux Canadiens un service satisfaisant. Il fallait donc que l'État intervienne et

que les intérêts privés satisfassent à certaines exigences à caractère public. Pour Frank W. Peers, qui fait autorité en matière de politique canadienne de la radiodiffusion, la persistance de ce point de vue et le fait qu'il avait l'appui de tous les partis au Parlement dénotait «une volonté bien arrêtée de maîtriser nos médias de communication». (Frank W. Peers, *The Politics of Canadian Broadcasting: 1920-1951*, les Presses de l'Université de Toronto, 1969, p. 4.)

Au cours des vingt premières années, l'aspect le plus controversé du système était l'assujettissement des stations de radio privées au pouvoir de réglementation de Radio-Canada qu'elles considéraient comme un concurrent puisque la Société faisait de la publicité. On résolut enfin le problème à la satisfaction du secteur privé par la création, en 1958, d'un organisme de réglementation autonome, le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, aux termes de la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*. Cette autonomie a été maintenue lorsque le CRTC a remplacé le Bureau en 1968.

Aux débuts de la radio, les stations de grande puissance émettaient sur de vastes régions. Puis, les moyens d'exploiter et de gérer le spectre électromagnétique des fréquences radio se sont améliorés. La transmission en modulation de fréquence (MF), d'une reproduction plus fidèle, s'est ajoutée à la modulation d'amplitude (MA). Ces deux modes, de même qu'une meilleure collaboration internationale dans la répartition des fréquences, ont multiplié au-delà de toute espérance le nombre de stations capables de se partager les ondes. Toutefois, pour préserver l'équilibre du système, le rayonnement de ces stations a été limité aux agglomérations et à leurs environs.

Les grands centres urbains comme Toronto, Montréal et Vancouver possèdent au moins une vingtaine de stations. Les stations des grandes villes ont un auditoire disproportionné parce qu'elles peuvent se spécialiser et attirer par leur programme les auditeurs des environs. Celles des petites localités sont toutefois obligées d'offrir un programme plus varié afin de répondre à tous les goûts. La plupart des Canadiens captent au moins trois ou quatre stations de radio. Ces dernières années, le principal changement concerne la tendance à écouter la radio MF dont le son est plus fidèle que la radio MA. (Voir les graphiques 2.1 et 2.2.) Le chapitre consacré à la radio privée étudie de plus près l'équilibre entre les stations MF et MA. De 1977 à 1986, la part du temps d'écoute radio accaparée par les stations MF est passée de 17 p. 100 à 43 p. 100. Dans bien des grands centres, la radio MF s'attire plus de 50 p. 100 de l'écoute.

Les conclusions de l'étude sur les médias réalisée par Environics Research, dont nous avons fait état, montrent qu'au Canada la radio attire un peu plus d'auditeurs jeunes et financièrement autonomes que la télévision. L'étude portait sur un échantillon représentatif composé de 4 006 adultes (de 18 ans et plus) qui ont répondu à un questionnaire lors d'une entrevue d'une heure faite à domicile.

L'écoute radiophonique atteint son sommet le matin, jusque vers 9 heures; elle enregistre une autre pointe, quoique moins prononcée, vers la fin de l'après-midi, après quoi elle plonge à nouveau à mesure que la télévision prend le dessus.

Dans l'ensemble, 28 p. 100 des Canadiens affirment écouter régulièrement le réseau anglais de Radio-Canada, 12 p. 100 le réseau français de Radio-Canada, 87 p. 100 d'autres stations canadiennes et 14 p. 100 les stations américaines. Les réponses se chevauchent parce que plusieurs auditeurs écoutent régulièrement plus d'une catégorie de stations. Il est frappant de constater que 14 p. 100 des auditeurs écoutent régulièrement les stations américaines, alors qu'en ce qui concerne la télévision, 62 p. 100 des téléspectateurs canadiens affirment regarder régulièrement les émissions des réseaux américains ABC, NBC ou CBS. Bien entendu, ces chiffres diffèrent beaucoup de ceux qui figurent aux graphiques 2.1 et 2.2 sur la répartition des heures d'écoute selon les divers types de stations.

Les radiodiffuseurs de langue française ont tout un défi à relever puisque, d'après les réponses, 13 p. 100 des francophones écoutent uniquement ou surtout la radio anglaise, 15 p. 100 écoutent autant la radio anglaise que française, et 72 p. 100 écoutent uniquement ou surtout la radio française. Chez les auditeurs anglophones, le pourcentage de ceux qui écoutent uniquement ou surtout la radio française est nul, 2 p. 100 écoutent autant la radio française qu'anglaise, et 98 p. 100 écoutent uniquement ou surtout la radio anglaise.

Radio-Canada est surtout capté par les auditeurs d'âge mûr et mieux instruits, mais cet auditoire est réparti entre tous les groupes de revenu.

L'étude d'Environics révèle que 84 p. 100 des auditeurs adultes écoutent régulièrement les bulletins de nouvelles et de météorologie, et que 77 p. 100 écoutent régulièrement les émissions musicales. Parmi les émissions écoutées régulièrement, on trouve aussi les émissions d'affaires publiques

(49 p. 100), les nouvelles du sport (39 p. 100), les entrevues-variétés et les lignes ouvertes (34 p. 100) et les reportages d'événements sportifs (25 p. 100). D'après cette étude, les émissions d'entrevues-variétés attirent surtout les auditeurs moins instruits et dont le revenu se situe au bas de l'échelle. Les émissions de l'heure de pointe attirent régulièrement 64 p. 100 des répondants le matin, et 40 p. 100 en fin d'après-midi.

Malheureusement, les données sur les programmes et l'auditoire de la radio communautaire, dont il sera question plus loin dans ce chapitre, font cruellement défaut. Tant dans le domaine de la radio que de la télévision, le secteur communautaire n'a pas reçu l'attention qu'il mérite et qu'il importe de lui accorder afin de mettre au point une politique appropriée.

Enfin, les stations de radio éducative représentent une catégorie infime en matière de radiodiffusion. Il n'y a qu'en Alberta et en Ontario qu'on a octroyé ce genre de licence. (Il s'agit de stations différentes des stations de radio étudiante qui sont considérées comme des radios communautaires.)

2.2 Licences et réglementation

Le groupe de travail et le comité ont tous deux donné leur appui à la nouvelle orientation du CRTC qui, au lieu d'être axée sur une réglementation générale applicable à toutes les licences d'une catégorie donnée, s'appuie sur les conditions d'octroi des licences individuelles. La prolifération et la diversité souhaitable des stations radiophoniques obligent le CRTC à réduire au minimum les règlements d'application générale pour favoriser plutôt des critères d'octroi des licences obligeant chaque station à apporter une contribution valable selon ses caractéristiques propres, en échange du privilège d'utiliser les ondes publiques.

Il importe particulièrement que le CRTC adopte des directives claires pour atteindre les objectifs de l'article 3, notamment à l'égard du contenu canadien, des normes d'excellence et de l'équilibre, qu'elles soient mises en application dans le cadre de règlements généraux ou par des conditions particulières de licences. Dans le domaine radiophonique, la disparité des règlements tient surtout aux différences entre les stations MA et MF.

Lorsque le CRTC a entrepris d'élaborer ses règlements sur les stations de radio MF, au début des années 1970, il a tenu compte des plaintes formulées quant à l'homogénéité et à la nature commerciale des émissions de la radio MA. Il a donc décidé que la radio MF devait être différente de la radio MA, qu'elle devait présenter des émissions plus variées et moins de publicité. Ces exigences servaient en même temps à protéger la radio MA d'un passage rapide des auditeurs à la radio MF, comme cela s'est produit aux États-Unis, et assuraient au Canada des émissions plus variées que dans ce pays.

Les points de vue du CRTC ont été transposés dans les règlements de 1975 sur les stations MF, puis modifiés en 1986. Certaines conditions ont été fixées quant aux formules des émissions, aux catégories de musique et aux limites de temps de publicité autorisées dans les radios privées MA et MF. Les stations MA et MF de Radio-Canada n'ont pas été soumises aux mêmes exigences concernant les formules des émissions, ni, évidemment, aux limites du temps de publicité.

Le Conseil a également proposé le nouveau concept des émissions «de premier plan», qui contrastent avec les programmes composés presque uniquement de musique et de bavardage, propres à la plupart des stations privées. Avec les émissions de premier plan, on voulait attirer et retenir

l'attention de l'auditeur. Ces émissions devaient développer un thème unique, être bien structurées et atteindre un but. Elles pouvaient, par exemple, porter sur un dossier municipal, présenter une personnalité intéressante ou illustrer un thème musical.

En vertu des règlements actuels, les émissions de premier plan ne doivent pas être d'une durée inférieure à 15 minutes et doivent occuper 15 p. 100 de la grille horaire d'une station MF appartenant au même propriétaire qu'une station MA dans le même marché, ou 9 p. 100 de l'horaire des stations MF indépendantes. Parmi les autres formules, mentionnons la formule-phonographe (diffusion d'enregistrements), la formule-continuité (formule-phonographe plus quelques mots de présentation et des annonces de temps à autre) et la formule-mosaïque (tous les autres genres d'émissions comportant des éléments plus substantiels que la formule-phonographe et la formule-continuité).

Les stations MF détiennent des licences leur permettant de diffuser des émissions de musique populaire ou spécialisée. Les stations dites populaires choisissent au moins 70 p. 100 de la musique qu'elles présentent dans l'un des quatre groupes de musique désignés dans le Règlement. Le groupe I correspond à ce que le CRTC appelle la musique de la sous-catégorie 51 — musique populaire et soft rock — qui peut être de la musique de détente (surtout instrumentale), de la musique MOR (Middle-of-the-Road) (qui peut être vocale) ou de la musique un peu plus rythmée ou musique dite «adulte contemporaine». Les stations qui choisissent le groupe I doivent diffuser une proportion de 20 p. 100 de contenu canadien s'il s'agit de musique vocale et une proportion de 10 p. 100 s'il s'agit surtout de musique instrumentale.

Le Groupe II comprend la musique de la sous-catégorie 52, c'est-à-dire la musique populaire et hard rock, dont des pièces musicales Album-genre rock (AOR). Le contenu canadien des émissions de ces stations est fixé à 20 pour cent.

Le Groupe III est celui de la musique «country», dont le pourcentage de contenu canadien doit être de 30 p. 100. Une décision rendue en 1987 à l'issue d'une étude spéciale sur la disponibilité d'enregistrements «country» canadiens a obligé le CRTC à maintenir cette exigence pour une période de deux ans. Lorsque la musique se classe à la fois dans les catégories «populaire» et «country», elle peut entrer dans le groupe III, et selon qu'elle présente un caractère rock plus ou moins accentué, on la classe dans les groupes I ou II. Le groupe IV consiste en un mélange des trois autres

groupes et c'est la vocation de la station qui détermine le pourcentage de contenu canadien exigé. En général, ce pourcentage est de 20 p. 100.

À côté des groupes de musique populaire, d'autres formules sont prévues pour la musique classique-beaux-arts et le jazz (aucune station n'entre actuellement dans cette catégorie), d'autres types de musique spécialisée et la musique ethnique. Dans tous ces cas, le contenu canadien doit être de 7 p. 100.

Les pourcentages de contenu canadien sont établis en fonction de la disponibilité d'enregistrements canadiens. Pour être qualifié d'enregistrement canadien, un disque doit satisfaire à deux des quatre critères suivants : que le compositeur soit canadien; que les interprètes soient, pour la plupart des artistes canadiens; que le spectacle ait été enregistré intégralement ou présenté et diffusé en direct au Canada; et que le parolier soit canadien. La plupart du temps, une musique est dite canadienne parce qu'elle a été présentée et enregistrée au Canada et non parce que le compositeur ou le parolier est canadien.

En 1975, le CRTC a limité la publicité sur les stations MF à 150 minutes par jour, mais en modifiant ses règlements en 1986, il a pour ainsi dire permis de dépasser cette limite en ne tenant pas compte de la publicité présentée dans le cadre de certaines émissions de premier plan produites au Canada. Le Conseil a également cessé de limiter le temps de publicité par heure.

À l'opposé, les règlements sur la radio MA n'imposent pas de formules et laissent chaque station présenter la musique qu'elle désire. Ces stations sont cependant astreintes à 30 p. 100 de contenu canadien selon les critères susmentionnés, et 5 p. 100 de la musique diffusée doit être composée ou interprétée par des Canadiens. Aussi, depuis que le Règlement du CRTC a été modifié en 1986, elles ne sont plus limitées quant au temps de publicité qu'elles diffusent.

Avant le renouvellement de sa licence de radio de 1988, date à laquelle le CRTC a imposé à tous les services de radio de Radio-Canada des critères de contenu canadien plus stricts, la radio MA de Radio-Canada se conformait aux mêmes critères de contenu canadien que les stations privées.

En plus des normes de contenu canadien, les radiodiffuseurs de langue française doivent aussi, généralement comme condition de licence, respecter

un quota de 55 p. 100 de musique vocale de langue française. Le CRTC a adopté cette exigence pour une période de deux ans en mars 1986, en remplacement de la norme plus sévère des 65 p. 100 de musique de langue française qui existait jusque là; ce délai a depuis été prorogé d'un an. Ces deux années devaient permettre d'accroître le nombre d'enregistrements disponibles en langue française, grâce, entre autres, aux programmes d'aide du gouvernement et du secteur privé.

Par ailleurs, après avoir examiné la politique de la radio communautaire, le CRTC a adopté de nouvelles règles en 1985. Le Conseil a réitéré son intention de favoriser la création de stations radiophoniques d'initiative communautaire et la production, par les membres de collectivités ou avec leur aide, d'émissions qui reflètent de façon particulière les intérêts et les activités de leur milieu.

Le Conseil définit une radio communautaire comme étant une station de propriété collective, sans but lucratif, qui fait d'abord appel à la participation de la collectivité pour sa gestion et son exploitation. Les règlements de 1985 ajoutent à cela qu'une radio communautaire doit se prêter à l'expression, par les citoyens eux-mêmes, des intérêts et des besoins spéciaux des auditeurs qu'elle est appelée à servir. Le Conseil s'attend à ce que les titulaires de licences réservent le plus de temps possible aux émissions produites par les membres des collectivités, surtout ceux qui ont des besoins particuliers.

Le Conseil reconnaît que les collectivités n'ont pas toutes la même capacité de soutenir une station de radio, le même accès à d'autres services de radiodiffusion et les mêmes préférences en matière d'émissions. Les nouveaux règlements se veulent donc souples en ce qui a trait, par exemple, aux revenus de publicité et aux exigences en matière d'émissions, compte tenu de l'existence d'autres services de radio MA et MF.

Les stations communautaires émettent sur la fréquence MF et peuvent obtenir deux catégories de licence. Les licences de catégorie A sont accordées aux stations situées dans des régions où aucune autre station ne diffuse dans la même langue. Les licences de catégorie B sont accordées dans les régions où il y a au moins une autre station. Les stations de la catégorie A peuvent diffuser entre 6 heures et minuit, tous les jours de la semaine, et ont droit à un maximum de 250 minutes de publicité par jour jusqu'à concurrence de 1 500 minutes par semaine. Celles de la catégorie B ont droit à un total de quatre minutes de publicité par heure chaque jour, sans dépasser six minutes

dans une heure donnée. Les exigences relatives au type de publicité ont été abolies pour les stations de la catégorie B. L'objectif de cet adoucissement était de permettre à ces stations d'accroître leurs revenus et de mieux s'acquitter de leur mandat et ne visait pas à les traiter comme des stations commerciales. Les titulaires de licences devront donc encore continuer de faire appel à la collectivité pour une bonne part de leur financement.

Les radios communautaires devront sans doute dépasser les normes minimales fixées dans les règlements régissant les émissions premier plan ou mosaïque des stations MF, parce que le CRTC estime que ces deux formules sont particulièrement bien adaptées aux besoins de leur clientèle. Bien que le Conseil n'impose aucune exigence précise pour ce qui est de l'importance accordée à la parole, il s'attend à ce que ceux qui demandent des licences et les titulaires de licences puissent expliquer comment leur répartition du temps de parole répond aux souhaits de leur collectivité. En général, une station communautaire de la catégorie B devrait consacrer un minimum de 35 p. 100 de son temps d'antenne à la parole, mais les exigences réelles varient selon les conditions propres à chaque collectivité. Le Conseil exige un contenu musical diversifié et des émissions qui répondent aux intérêts de leur public en général et des groupes spéciaux. Les stations de la catégorie A peuvent s'affilier à un réseau ou acheter des émissions auprès d'autres radios communautaires. Encore là, cette concession vise à améliorer la qualité de leur programme. On s'attend également à ce que les stations présentent autant d'émissions locales que possible.

2.3 La radio d'État : les services de Radio-Canada

La radio de Radio-Canada, qui a célébré son 50e anniversaire en 1986, peut largement rivaliser avec la radio privée au Canada. Presque moribonde il y a vingt ans, elle a évolué et attiré des auditoires fidèles en se taillant une place bien à elle dans le monde de la radiodiffusion au Canada. La radio de Radio-Canada est particulièrement réputée pour ses émissions d'information et ses émissions à caractère artistique. Elle fait abondamment appel à des sources canadiennes pour la plus grande partie de ses émissions, tirant profit des talents et des ressources de toutes les régions et remplissant généralement son mandat aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Inaugurée en 1936, Radio-Canada a succédé à la Commission canadienne de radiodiffusion de 1932, qui avait été créée principalement pour écarter la menace de domination des ondes canadiennes par les Américains. À l'origine, la Société était un réseau national de stations de radio publiques et privées. Même si, au départ, elle dépendait beaucoup des émissions populaires américaines, Radio-Canada s'est implantée grâce à ses émissions d'information, à la musique classique, aux émissions de divertissement populaires et à la diffusion des matchs de hockey. La participation du Canada à la Seconde Guerre mondiale a favorisé le développement de la société d'État, dont les correspondants de guerre étaient connus partout au pays et dont le programme visait à éveiller la conscience canadienne. La radio était avant tout un média de divertissement et Radio-Canada offrait le seul programme-réseau national. Après la guerre, Radio-Canada s'est tournée davantage vers les dramatiques, la musique classique et les affaires publiques, tout en conservant son noyau d'émissions populaires. Cependant, l'arrivée de la télévision dans les années 1950 mena au déclin graduel de la radio, les ressources et les énergies étant presque entièrement consacrées à la mise sur pied des réseaux de télévision. Les auditoires délaissèrent la radio pour la télévision, particulièrement pour les émissions où l'effet visuel revêtait une grande importance, et la radio ne fut plus du tout perçue de la même façon par le public. Les heures de pointe-radio changèrent, se situant désormais tôt le matin et en fin d'après-midi. La radio devint plutôt un bruit de fond, composé principalement d'enregistrements musicaux et de nouvelles locales qu'on écoute pendant qu'on s'affaire à d'autres activités.

En 1968, même si quelque deux millions de Canadiens écoutaient la radio anglaise ou française de Radio-Canada certains jours de la semaine, ce média risquait de perdre tout intérêt. C'est une étude marquante qui a permis de faire renaître la radio au cours des années 1970. Le rapport publié

en 1970 sur la radio, connu sous le nom de rapport Ward-Meggs, a précipité ce qui allait devenir la révolution radiophonique. On a créé toute une série de nouvelles émissions, on a mis davantage l'accent sur les émissions d'information locale et régionale, particulièrement durant les «heures de circulation de pointe» et on a supprimé la publicité. Ces progrès ont été suivis par l'inauguration des services MF de langue anglaise et de langue française en 1974-1975 et par le programme de désaffiliation et de remplacement des stations privées affiliées par des réémetteurs.

La radio de Radio-Canada offre maintenant quatre services, soit les services diffusant en mono sur bandes MA et en stéréo sur bandes MF sur les réseaux anglais et français. Ces distinctions portent parfois à confusion puisque le service mono de langue anglaise est assuré sur les bandes MF dans certaines régions et qu'un «service de base» de langue française, qui regroupe des émissions diurnes du service mono et des émissions nocturnes du service stéréo, est également offert. Radio-Canada songe à adopter les appellations Radio 1 et Radio 2 pour ses services mono et stéréo afin qu'on puisse mieux les distinguer.

Le réseau mono de langue française comprend 16 stations appartenant à Radio-Canada, qui sont toutes des centres de production, 169 réémetteurs appartenant également à Radio-Canada et six stations affiliées privées. Le réseau offre un programme varié, comprenant de la musique et des émissions de divertissement, mais surtout des émissions d'information. Bien que le coeur du réseau soit situé à Montréal, environ 30 heures par semaine sont consacrées au programme régional et local dans chaque station. En outre, environ 7 p. 100 du programme-réseau est produit dans les régions plutôt qu'à Montréal.

Le réseau mono de langue anglaise compte 31 stations appartenant à Radio-Canada, 410 réémetteurs appartenant également à Radio-Canada et 8 stations affiliées privées. Environ 35,5 heures par semaine sont consacrées au programme régional et local, et environ 45 p. 100 du programme-réseau est produit dans les régions. Le programme du réseau mono de langue anglaise, comme celui de langue française, est surtout axé sur l'information et couvre une foule de sujets d'intérêt général et spécial.

Le réseau stéréo de langue française comprend six stations et un réémetteur appartenant à Radio-Canada. Quant au réseau stéréo de langue anglaise, il regroupe 10 stations et onze réémetteurs appartenant à Radio-Canada. Les deux services diffusent 24 heures par jour. Ils présentent

surtout des émissions à caractère culturel, c'est-à-dire de la musique, des dramatiques, des émissions artistiques et littéraires, entrecoupées de bulletins de nouvelles. Il y a très peu d'émissions régionales et locales sur les deux réseaux stéréo; en fait, il n'y en a pas sur le réseau français, sauf les pauses-indicatif et les annonces d'émissions, et il n'y en a environ qu'une heure par semaine sur le réseau anglais. Cependant, une grande partie du programme-réseau est produite dans les centres régionaux; du côté anglais, la production régionale, qui comprend des émissions entières et des parties d'émissions, occupe environ 70 p. 100 de la grille-horaire.

Les services mono de langue anglaise et de langue française atteignent tous deux 99 p. 100 de leur groupe linguistique respectif. Ce pourcentage peut toutefois être trompeur, car les Canadiens qui n'ont accès qu'à des stations affiliées peuvent ne recevoir que 20 p. 100 du programme-réseau. En règle générale, les stations de radio affiliées de Radio-Canada ne diffusent qu'une part restreinte du programme du réseau, en raison principalement de la nature non commerciale de la radio de Radio-Canada.

Le rayonnement des services stéréo est moins grand. Le réseau stéréo de langue française atteint 76 p. 100 des francophones au Canada et le réseau de langue anglaise, 72 p. 100 des anglophones. De plus, les services stéréo sont accessibles par satellite aux entreprises de câblodistribution, ce qui fait que 83 p. 100 des Canadiens francophones peuvent avoir accès au réseau stéréo de langue française et que 86 p. 100 des Canadiens anglophones peuvent avoir accès au réseau stéréo de langue anglaise.

Près de quatre millions de Canadiens écoutent la radio de Radio-Canada. À l'automne 1987, la portée des réseaux mono et stéréo de langue anglaise était de 17 p. 100 de la population anglophone et leur part d'écoute de 10 p. 100; du côté français, la portée des deux réseaux était de 15 p. 100 de la population francophone et leur part d'écoute de 7,8 p. 100. Ces chiffres sont un peu plus élevés lorsque l'on considère uniquement les régions desservies par les stations de Radio-Canada plutôt que par des stations affiliées.

L'auditoire de la radio est fragmenté, particulièrement dans les grands centres urbains où de nombreuses stations peuvent être captées directement. Si Radio-Canada attire environ 10 p. 100 de l'auditoire, c'est qu'elle offre un bien meilleur service qu'un grand nombre de stations privées; dans beaucoup de marchés, la radio de Radio-Canada a l'une des meilleures cotes d'écoute et atteint un auditoire important.

2.3.1 Le programme de la radio de Radio-Canada

Tous les radiodiffuseurs doivent décider s'ils veulent attirer un auditoire général ou particulier. Comme Radio-Canada est financée par tous les contribuables, il est logique qu'elle les serve tous. Aucun radiodiffuseur ne peut cependant répondre à tous les besoins de tout le monde.

Bien que le Comité soit d'avis que Radio-Canada doit éviter l'élitisme, cela ne veut pas dire que la Société devrait offrir des émissions de masse calquées sur celles des stations commerciales. Radio-Canada devrait plutôt essayer de répondre à des goûts et à des intérêts divers, mais pas nécessairement en même temps ni au moyen des mêmes émissions. Il importe que Radio-Canada reconnaisse que son mandat législatif l'oblige à satisfaire certains intérêts spéciaux et à répondre aux besoins d'un certain nombre de groupes minoritaires qui ne sont pas desservis comme il le faudrait par les autres radiodiffuseurs.

Radio-Canada a tenté de tenir compte des divers intérêts des Canadiens de façon équilibrée. En général, sa radio MA s'adresse à de vastes auditoires en offrant des émissions d'information d'intérêt local, régional et national et d'autres émissions d'intérêt général. Cependant, elle traite aussi de sujets présentant un intérêt spécial pour certains groupes d'auditeurs, comme le milieu agricole. La radio de Radio-Canada n'essaie pas de garder le même auditoire pour toute sa grille-horaire; bien qu'il y ait des auditeurs fidèles qui n'écoutent que la radio d'État, beaucoup d'autres n'écoutent que certaines de ses émissions et choisissent souvent d'autres stations.

Le programme du réseau stéréo MF est axé surtout sur les émissions à caractère culturel. Le réseau stéréo donne aux auditeurs une des rares occasions qu'ils ont d'entendre de la musique classique, de l'opéra, du jazz et d'autres genres de musique moins accessibles, de même que des dramatiques radiophoniques.

En plus de cette combinaison d'émissions d'intérêt général et particulier, Radio-Canada doit également assurer un juste équilibre entre le programme national d'une part et le programme local ou régional d'autre part. L'un des objectifs de la révolution radiophonique des années 1970 consistait à augmenter le programme local ou régional, particulièrement pendant les heures de «circulation de pointe». On a donc décidé d'offir des

émissions d'actualités locales qui constituent une solution de rechange originale au programme offert par les radiodiffuseurs privés.

Après l'arrivée de la télévision, la radio est devenue un média à caractère local. Il coûterait trop cher à Radio-Canada de n'être qu'un ensemble de stations locales ou régionales; ce faisant, la Société se démettrait en outre des responsabilités qui lui sont confiées par la *Loi sur la radiodiffusion*, qui lui demande de «répondre aux besoins particuliers des diverses régions et de contribuer activement à la diffusion et à l'échange d'informations et de divertissements d'ordre culturel et régional» et de «contribuer au développement de l'unité nationale et d'exprimer constamment la réalité canadienne». [*Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, sous-alinéas 3*g*)(iii) et (iv).] Mais Radio-Canada ne devrait pas non plus se contenter d'assurer un service de réseau sans programme local.

Les réseaux radiophoniques de Radio-Canada sont parvenus, à divers degrés, à offrir un ensemble équilibré d'émissions nationales et d'émissions régionales. Les services mono comportent des parts importantes de productions locales ou régionales, tandis que les services stéréo ont opté pour le programme-réseau. Mais, dans les deux cas, le programme-réseau provient souvent des centres régionaux; il s'agit alors d'émissions entièrement produites ailleurs qu'à Montréal ou à Toronto, ou de tranches d'émissions ou de concerts diffusés par les régions. Il se fait beaucoup plus de production en région pour la radio que pour la télévision de Radio-Canada.

La radio de Radio-Canada offre aussi un service d'information national qui fait appel à un important réseau de correspondants régionaux et internationaux et de pigistes. Bien que le potentiel qu'a Radio-Canada de présenter les nouvelles et les événements internationaux d'un point de vue canadien ne soit pas réalisé aussi pleinement qu'il pourrait l'être, la Société est beaucoup mieux équipée que les radiodiffuseurs privés canadiens pour offrir une vision canadienne. Pour les francophones hors Québec, la station de Radio-Canada est souvent la seule à offrir un service en langue française.

Comme M. Pierre Juneau l'a dit récemment devant le CRTC, la radio de Radio-Canada «est sûrement le plus canadien de tous les médias électroniques». (Déclaration du 13 octobre 1987, p. 7.) Le programme de tous les réseaux est largement canadien, à l'exception des enregistrements musicaux. Les annonceurs, les journalistes, les auteurs, les musiciens et les artistes canadiens, entre autres, sont le pivot de la radio de Radio-Canada. Celle-ci traite de questions nationales qui intéressent les Canadiens, met en

vedette des talents canadiens et fait savoir aux Canadiens ce qui se passe dans leur pays.

2.3.2 Accessibilité des services et du programme de la radio de Radio-Canada

Bien que la Société Radio-Canada fasse souvent l'objet de critiques et de plaintes, ses services de radio lui attirent des commentaires extrêmement favorables. D'un bout à l'autre du pays, le Comité a entendu de nombreux témoins exprimer leur satisfaction à propos de la radio de Radio-Canada. En fait, les plaintes les plus fréquentes et les plus vives portaient sur l'inaccessibilité de l'ensemble des services de radio de Radio-Canada dans certaines régions. Même les groupes et les personnes qui avaient des critiques précises à formuler au sujet de la radio de Radio-Canada ont préféré s'en tenir à des critiques constructives ou à des suggestions, partant du principe qu'il y a toujours moyen de faire mieux. Durant les récentes audiences du CRTC sur le renouvellement des licences du réseau radiophonique de Radio-Canada, le Conseil a reçu 785 observations, dont la grande majorité étaient positives.

La radio de Radio-Canada n'a pas échappé aux compressions budgétaires imposées à la Société. En 1987-1988, le budget de fonctionnement alloué à la radio de Radio-Canada s'élevait à 170,6 millions de dollars, soit environ 16,3 p. 100 du budget total de la Société, pourcentage qui est demeuré assez stable au cours des cinq dernières années. Néanmoins, le programme a souffert dans une certaine mesure des réductions budgétaires et de l'inflation, qui ont généralement imposé un nombre accru de reprises et ont fait chuter le nombre de correspondants et de pigistes, de travaux commandés, de déplacements et d'heures de préparation des entrevues et des documentaires.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion a recommandé :

> Que les principaux services de radio de Radio-Canada ne fassent plus l'objet de nouvelles compressions budgétaires importantes afin que la Société soit en mesure d'exercer ses fonctions selon les normes les plus élevées au plan création et au plan technique. (Recommandation 10.6, *Rapport*, p. 311.)

À l'automne 1987, le conseil d'administration de la Société Radio-Canada a adopté un plan d'entreprise tendant à protéger la radio de toute nouvelle compression budgétaire au cours des trois prochaines années.

Le Comité approuve cette décision. Ailleurs dans le présent rapport, on examine une autre manière de régler le problème, soit l'affectation de crédits distincts à la Société Radio-Canada.

Le Groupe de travail a aussi fait la recommandation suivante :

> Que les services de radio de Radio-Canada (de langue française et anglaise) bénéficient des crédits nécessaires au parachèvement du Plan de remplacement des affiliées de la radio. (Recommandation 10.8, *Rapport*, p. 314.)

Ainsi qu'on l'a signalé, le réseau radiophonique de Radio-Canada s'est développé de pair avec des stations privées affiliées. Cette formule, qui permet d'élargir le rayon de diffusion, comporte cependant des inconvénients, ainsi que Radio-Canada l'a expliqué au Comité :

> Tant les affiliées de la radio française que celles de la radio anglaise diffusent chaque semaine un nombre d'heures relativement restreint de la programmation de Radio-Canada (pas plus de 25 heures par semaine, soit environ 20 p. 100 de la grille-horaire, dans la plupart des cas). Une bonne partie de cette programmation est diffusée en différé, en dehors des heures de grande écoute. (Réponse écrite de Radio-Canada à la question nº 2, janvier 1988.)

Les Canadiens qui, pour capter Radio-Canada, doivent absolument passer par une station affiliée n'ont pas accès à tous les services de Radio-Canada.

Au début des années 1970, Radio-Canada a adopté un Plan de remplacement des affiliées de la radio, qui lui a permis de remplacer par des émetteurs des dizaines de stations affiliées. Elle a toutefois mis ce plan en veilleuse à cause des compressions budgétaires. Le fait qu'il ne reste plus que neuf stations affiliées de langue anglaise et sept de langue française montre tout de même qu'on a beaucoup progressé. En 1970 encore, Radio-Canada comptait 64 stations de radio affiliées de langue anglaise et 35 stations de radio affiliées de langue française.

Le remplacement des affiliées par des stations de Radio-Canada ou des réémetteurs a pour principal avantage d'offrir un service complet aux auditeurs, conformément aux dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* qui obligent Radio-Canada à étendre ses services à toutes les régions du Canada à mesure qu'elle dispose des fonds publics nécessaires. De façon générale, la Société a préféré mettre en place des retransmetteurs qui diffusent toutes les émissions de la station la plus proche qu'elle possède et exploite, plutôt que de créer une nouvelle station qui produise des émissions localement. Cette

mesure a toutefois des inconvénients, sans compter les frais d'immobilisations et d'entretien qu'elle suppose. Le principal inconvénient est la réduction du nombre d'auditeurs. Pendant la réalisation du programme de désaffiliation, au cours des années 1970, le pourcentage de l'auditoire national écoutant la radio de Radio-Canada a diminué et la popularité accrue des stations de la Société n'a pas compensé tout à fait les pertes d'auditoire des stations affiliées. Il n'y a sans doute pas lieu, toutefois, de conclure que les auditeurs de ces dernières soient automatiquement des auditeurs de Radio-Canada, à moins qu'ils n'écoutent effectivement les émissions de la Société. Un autre inconvénient tient au fait que, pendant la phase de remplacement des stations affiliées, on a souvent opté pour des retransmetteurs MF et délaissé ainsi des retransmetteurs MA. Or, en dépit du rendement supérieur des nouveaux retransmetteurs et de leur moindre coût d'exploitation, cette substitution n'a pas manqué d'ennuyer l'auditoire.

Le Comité convient avec le Groupe de travail que Radio-Canada devrait parachever son Plan de remplacement. Toutefois, il estime que la mise en place de retransmetteurs ne constitue pas, en soi, la solution idéale. Contrairement aux stations de télévision, les stations de radio privées ne subiront sans doute pas de préjudices financiers en se désaffiliant. Le parachèvement du Plan ne serait pas d'un coût exorbitant, soit de 5 ou 6 millions de dollars, et on pourrait l'étaler sur plusieurs années. Il y a lieu d'envisager sérieusement le remplacement avant de renouveler toute entente d'affiliation.

Recommandation 1

> Que Radio-Canada poursuive son programme de remplacement des stations privées affiliées par ses propres émetteurs en vue d'offrir un service radiophonique complet à tous les Canadiens, conformément aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*.

Étant donné que les réseaux mono et stéréo se complètent, tout en étant distincts, le public devrait avoir accès à ces deux services de la Société.

Le service stéréophonique de Radio-Canada, notamment ses émissions de musique, de théâtre, de littérature et d'arts d'interprétation, est particulièrement important pour les arts au Canada. Il fait connaître les oeuvres et les artistes canadiens, au grand avantage de ces derniers et d'un important auditoire qui apprécie les émissions de cette nature, surtout à l'extérieur des grands centres urbains où l'on n'aurait pas accès, autrement, à

une gamme aussi vaste d'activités culturelles. La radio est un moyen beaucoup moins coûteux que la télévision pour diffuser des oeuvres de créateurs et d'artistes canadiens. Bon nombre d'écrivains, de compositeurs, d'interprètes et de troupes dont Radio-Canada diffuse les oeuvres en stéréophonie sont subventionnés par le Conseil des arts du Canada et des organismes culturels provinciaux du même genre.

Ainsi que le CRTC l'a signalé au Comité, le Règlement prévoit, dans certaines circonstances, le recours à des câblodistributeurs pour la diffusion des services de Radio-Canada :

> Le Conseil, par règlement, oblige toutes les grandes entreprises de télédistribution à distribuer les services stéréo de Radio-Canada, de même toutes les petites et moyennes entreprises de télédistribution qui desservent des régions urbaines et qui décident de distribuer des services sonores doivent offrir au moins un service radiophonique de Radio-Canada en anglais et un en français. En outre, le Conseil encourage toutes les petites et moyennes entreprises de télédistribution, y compris celles qui se trouvent dans des localités isolées et mal desservies, à distribuer les services stéréo de Radio-Canada. (Réponse écrite du CRTC à la question nº 3, janvier 1988.)

Le Règlement sur la télévision par câble du CRTC n'oblige toutefois pas les câblodistributeurs à transmettre le signal mono de Radio-Canada, local ou régional, lorsque les signaux mono et stéréo sont tous deux de la même langue. Le signal MA de Radio-Canada qu'on capte directement sur la bande MA est parfois insatisfaisant dans les zones populeuses, où il se forme un brouillard électronique dû notamment aux micro-ondes, à d'autres signaux de radiodiffusion, à la transmission de données, et à la présence de gratte-ciel qui peuvent gêner la diffusion qu'assurent les émetteurs locaux de Radio-Canada. Ces signaux pourraient être remodulés aux têtes de réseaux câblés pour être distribués avec d'autres signaux de la bande MF. Ainsi que le Groupe de travail l'a mentionné :

> Si la transmission des signaux MA de Radio-Canada était l'objet de normes réglementaires dans tous les secteurs desservis par le câble, la réception serait grandement améliorée en régions de population dense touchées par les interférences, de même que dans les autres régions non desservies, ou mal desservies, par les services mono diffusés par des émetteurs traditionnels. Il faudrait, en outre, examiner la possibilité d'inclure les signaux régionaux, en plus des signaux locaux, dans les dispositions du règlement. (*Rapport*, p. 314-315.)

La transmission par câble de signaux radio n'est évidemment pas une solution parfaite, car elle nécessite l'accès à un raccord de câble. Elle permet toutefois à plus de gens d'écouter la radio de Radio-Canada, à la maison mais non en voiture, et elle leur assure une meilleure réception.

Il est à noter que des Canadiens de langue anglaise aimeraient avoir accès à tous les services du réseau stéréo de langue française. La transmission par câble des quatre services radio de Radio-Canada permettrait à de nombreux Canadiens de bénéficier des services radio qu'ils financent par leurs impôts, sans avoir à payer de nouveaux retransmetteurs. Le Comité approuve donc l'intention de la recommandation du Groupe de travail mais il y inclurait les quatre services de radio français et anglais de Radio-Canada.

Recommandation 2

> Que le CRTC modifie la réglementation de la télévision par câble de manière à obliger les entreprises de câblodistribution à transmettre en priorité non seulement les signaux stéréo (MF) français et anglais de Radio-Canada, mais également les signaux mono (MA) français et anglais de Radio-Canada, en même temps que les sous-porteuses voulues, sans égard au fait que ces signaux proviennent d'une source locale ou régionale, ou d'un satellite.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les réseaux stéréo de Radio-Canada sont loin de joindre tous les auditoires francophones ou anglophones. La transmission par câble règle une partie du problème mais elle a ses limites. L'extension du service stéréo serait coûteuse mais souhaitable pour le public non servi. Radio-Canada n'a pas l'intention de créer de nouvelles stations : leur coût serait prohibitif et elles ne seraient pas vraiment nécessaires étant donné que presque toutes les émissions proviennent du réseau et non pas des stations locales. La Société prévoit recourir à des retransmetteurs conventionnels sur ligne terrestre ou à la distribution par satellite à des émetteurs; cette technique de plus en plus répandue réduit les frais de distribution.

En ce qui concerne la stéréophonie de langue anglaise, l'extension du rayonnement à 90 p. 100, comparativement aux 72 p. 100 actuels, coûterait 37 millions de dollars. À court terme, il faudrait environ 10 millions de dollars pour assurer un rayonnement de 82 pour cent. L'extension du service stéréo de langue française à toutes les agglomérations ayant une population francophone d'au moins 40 000 habitants coûterait 3 millions de dollars. Pour l'instant, six régions seulement captent les deux réseaux de radio de langue française : celles de Moncton, de Rimouski, de Chicoutimi, de Québec, de Montréal et d'Ottawa-Hull. Ailleurs, les auditeurs reçoivent le service de base.

Le Groupe de travail a fait deux recommandations concernant l'extension des services stéréo :

> Que la radio de langue anglaise de Radio-Canada soit dotée des crédits nécessaires à l'extension progressive de la stéréophonie en cinq ans dans une optique de rayonnement aussi complet que possible, grâce à la technologie optimale des satellites. (Recommandation 10.12, p. 318.)

> Qu'on accorde à la radio de langue française de Radio-Canada des crédits suffisants à l'extension graduelle de son service stéréo au cours d'une période de cinq ans en vue de la suppression du «service de base» lorsque le rayonnement des deux réseaux sera total. (Recommandation 10.13, p. 318.)

Durant sa tournée à travers le pays, le Comité s'est fait rappeler que de vastes régions sont privées des services stéréo de Radio-Canada. Il est regrettable que des centres aussi importants que Victoria et Charlottetown ne bénéficient pas du service stéréo de langue anglaise, et que d'autres endroits tels que Corner Brook, à Terre-Neuve, ainsi que certaines régions de la Nouvelle-Écosse et du sud de l'Ontario n'aient pas accès à tous les services mono et stéréo de langue anglaise de Radio-Canada. Par ailleurs, une douzaine de grands centres dont la population francophone excède 40 000 habitants ne reçoivent que le service de base. Les compressions budgétaires des dernières années ont freiné l'extension des services radio de Radio-Canada, la priorité en matière de financement étant accordée aux services existants. Il ne faudrait pas compromettre ceux-ci au profit de l'extension du rayonnement.

Il est coûteux de rejoindre tous les auditeurs jusqu'au dernier et d'offrir les services radio à toute la population. Toutefois, en principe, Radio-Canada doit fournir un service de base au plus grand nombre possible, y compris aux minorités de l'une ou l'autre langue officielle. Non seulement Radio-Canada est-elle financée par tous les contribuables, mais ses services sont extrêmement importants pour la vie culturelle des Canadiens.

Le Comité estime qu'il faut étendre en priorité les services stéréo de Radio-Canada. Étant donné les compressions budgétaires, une telle extension devra sans doute s'échelonner sur plusieurs années, la priorité étant accordée aux grosses agglomérations qui sont encore privées du service. Néanmoins, vu le rôle unique de ces services en matière de programmation, il faut établir des plans et des objectifs clairs, à court et à long termes, afin d'accroître l'accessibilité aux services en stéréophonie de Radio-Canada.

Recommandation 3

> Il faudrait que les budgets d'immobilisations de Radio-Canada lui permettent d'étendre progressivement la transmission de ses services stéréo en français et en anglais.

Le Groupe de travail a laissé entendre que Radio-Canada devrait envisager de mettre certaines de ses émissions à la disposition des stations privées, pour retransmission. Celles-ci auraient alors accès à une plus grande variété d'émissions d'actualité, de documentaires et de dramatiques canadiens. L'image de marque de Radio-Canada s'en trouverait également rehaussée auprès d'auditoires qui autrement n'écouteraient peut-être jamais la radio de Radio-Canada. Le travail de création du personnel de la Société serait plus largement diffusé grâce à ces retransmissions. Enfin, on pourrait ainsi contrer la diffusion des émissions américaines distribuées au Canada.

Le Groupe de travail a souligné qu'il faudrait recouvrer les coûts inhérents à la retransmission. Il a proposé que les retransmissions avec et sans publicité fassent l'objet de dispositions différentes et que Radio-Canada veille à ne pas se faire concurrence à elle-même.

Radio-Canada a déjà acquis une certaine expérience des retransmissions radiophoniques à l'extérieur du Canada en distribuant *As It Happens* et *Sunday Morning* au réseau public américain American Public Radio, bien que les recettes brutes ne s'élèvent qu'à environ 40 000 dollars U.S. par an. La plupart des émissions offertes à des radiodiffuseurs publics aux État-Unis, en Europe et ailleurs le sont au moyen d'un échange.

Radio-Canada a accepté le principe de vente d'émissions par souscription comme en fait foi cette réponse au Comité :

> En principe, l'idée de vendre des émissions de Radio-Canada par souscription aux stations de radio privées canadiennes est bonne. Cela pourrait nous fournir de nouveaux débouchés et de nouveaux auditoires pour des émissions canadiennes de haut calibre et pour faire connaître les artistes canadiens — surtout dans le cas de certains types d'émissions (émissions jeunesse, par exemple) pour lesquelles Radio-Canada n'a pas réussi jusqu'à présent à attirer un auditoire suffisamment vaste sur ses propres réseaux de radio. Cette programmation pourrait utiliser les compétences et ressources de production et d'interprétation de Radio-Canada et pourrait être conçue particulièrement à cette fin. La vente par souscription deviendrait alors, en fait, une autre forme de distribution des émissions. Les tarifs de ces transactions seraient fixés en fonction du prix coûtant et viseraient à

> maximiser les revenus dont profiteraient les talents de création et d'interprétation canadiens. (Réponse écrite de la SRC, à la question nº 4, janvier 1988.)

La SRC a déclaré qu'elle avait informellement sondé le secteur privé pour mesurer son degré d'intérêt, mais que les renseignements obtenus n'étaient pas concluants. Elle a ajouté :

> Il ne conviendrait pas, toutefois, que Radio-Canada vende par souscription, au Canada, des émissions existantes qui sont déjà diffusées sur l'un ou l'autre de ses réseaux radiophoniques anglais nationaux [...] Une vente par souscription de ce type constituerait une forme d'autoconcurrence; cela reviendrait à dédoubler les services et l'on obtiendrait tout simplement une fragmentation des auditoires de ces émissions. (Réponse écrite de la SRC, à la question nº 4, janvier 1988.)

Cela poserait un obstacle de taille à la souscription.

L'idée d'élargir l'auditoire de Radio-Canada paraît attrayante à première vue. Cependant, on ignore s'il existe chez les radiodiffuseurs privés du Canada un marché pour les émissions de Radio-Canada et si les souscripteurs seraient prêts à verser des redevances raisonnables. L'idée de la vente par souscription mérite d'être étudiée plus à fond. Toutefois, le Comité souligne qu'il faudrait y renoncer si cette formule devait réduire l'auditoire de Radio-Canada ou imposer des frais à la Société. La production en association avec le secteur privé d'émissions spéciales, et surtout d'émissions jeunesse, offre probablement de meilleures perspectives.

Recommandation 4

> Que Radio-Canada continue d'étudier la possibilité de vendre des émissions radiophoniques par souscription au Canada mais que la Société ne se lance pas dans un tel projet aux dépens de son auditoire ou de ses budgets actuels.

2.3.3 Le rôle de Radio-Canada dans le domaine de la musique et des arts

Comme les autres radiodiffuseurs, Radio-Canada diffuse beaucoup de musique enregistrée, et en particulier dans ses émissions stéréophoniques. Si la musique ne représente qu'une faible partie des émissions monophoniques des réseaux anglais et français, elle occupe beaucoup plus de la moitié des émissions stéréophoniques.

Comme on l'a vu à la section 2.1 ci-dessus, les enregistrements musicaux sont considérés comme canadiens lorsque les exécutants sont canadiens, bien que les auteurs et les compositeurs ne le soient pas. Or, le Comité insiste pour rappeler que Radio-Canada a un rôle particulier à jouer pour faire connaître non seulement les musiciens canadiens, mais également les compositeurs canadiens. Une politique culturelle canadienne qui prévoirait que toutes les oeuvres musicales interprétées au Canada soient composées par des non-Canadiens serait tout aussi inacceptable qu'une règle qui exigerait que toutes les pièces jouées dans nos théâtres aient pour auteurs des étrangers, ou que tous les scénarios de films et d'émissions de télévision proposés aux Canadiens soient d'origine autre que canadienne.

Dans les programmes des stations MA de Radio-Canada, la proportion de musique canadienne dépasse rarement les 30 p. 100 exigés par le CRTC. On constate même que parfois Radio-Canada ne respecte pas cette exigence pendant les heures de pointe-radio. Une telle situation est inacceptable.

La Société Radio-Canada est expressément chargée de mettre en valeur les talents musicaux canadiens et de les faire connaître au public canadien. Il serait fort étonnant que les auditeurs s'y opposent, bien au contraire. En tant que radiodiffuseur public, la Société Radio-Canada devrait donner l'exemple. Le Comité ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas appliquer les règles concernant le contenu canadien à au moins la moitié des émissions de musique populaire diffusées pendant toute la journée de radiodiffusion par Radio-Canada. En outre, grâce à ses centres régionaux de production, la Société est en mesure d'aider et de promouvoir les artistes et les musiciens régionaux en les faisant connaître sur ses réseaux et à l'occasion d'échanges interrégionaux.

La musique classique et certains autres genres, comme le jazz ou la musique populaire traditionnelle, posent plus de difficultés, en raison de la rareté des enregistrements disponibles. La Société Radio-Canada tente d'y remédier en enregistrant elle-même des concerts et en produisant des disques et des cassettes.

Les représentants des milieux de la musique et de l'enregistrement musical qui ont comparu devant le Comité ont insisté sur l'importance de la radio de Radio-Canada, de ses émissions stéréophoniques surtout, et ont évoqué les problèmes qu'ils éprouvent. Pour certains, Radio-Canada ne remplit pas son mandat. La Ligue des compositeurs canadiens estime que

Radio-Canada ne rend pas justice aux musiciens ni aux compositeurs canadiens de musique classique et de musique contemporaine dite sérieuse. Des témoins ont indiqué que les compositeurs canadiens avaient du mal à faire enregistrer et jouer leurs oeuvres. Ils ont insisté sur l'obligation qu'a Radio-Canada de commander des oeuvres de musique contemporaine sérieuse, et d'en faire la promotion.

De toute évidence, on attend davantage de Radio-Canada que d'un radiodiffuseur privé en matière de diffusion de musique canadienne. La Société Radio-Canada devrait dépasser les exigences de contenu canadien pour tous les genres musicaux. Le Comité estime qu'on pourrait améliorer la coopération de Radio-Canada avec les organismes de promotion des productions musicales canadiennes, tels que MusicAction et FACTOR-CTL, et avec le milieu de l'enregistrement proprement dit. Au réseau français de Radio-Canada il semble qu'on ait obtenu de meilleurs résultats et qu'on ait collaboré étroitement avec des groupes comme l'Association du disque et de l'industrie des spectacles du Québec (ADISQ). Nous espérons que le CRTC n'aura plus à rappeler à Radio-Canada ses obligations dans ce domaine. Il est vrai que la politique de restrictions budgétaires limite le nombre des oeuvres qu'on peut commander, mais le manque de fonds n'explique pas tout. Des fonds supplémentaires pourraient sans doute résoudre en partie le problème, mais les programmateurs de Radio-Canada doivent tout d'abord s'engager à faire connaître davantage la musique composée par des Canadiens ainsi que la musique interprétée par des Canadiens.

Bien que la musique soit au coeur du débat sur la programmation, d'autres domaines des arts d'interprétation sont également importants. La Société Radio-Canada constitue une vitrine idéale pour les activités artistiques soutenues par le Conseil des arts du Canada, les organismes provinciaux de financement des arts et les organismes d'aide au monde artistique. Dans son rapport, le Groupe de travail sur le Centre national des arts a souligné qu'il importe d'assurer le rayonnement de certains spectacles présentés au CNA : «La télévision, la radio, le film, le vidéo et les enregistrements sonores ont ajouté une nouvelle dimension à la relation entre l'artiste et son auditoire. Ensemble, ils constituent les tournées électroniques.» (Canada, Groupe de travail sur le Centre national des arts, *Favoriser l'accessibilité*, Rapport, Ottawa, 1986, p. 21.) Les artistes et les groupes d'artistes qui bénéficient d'une aide publique ont besoin d'occasions de s'adresser à un auditoire d'envergure nationale, et le public doit pouvoir les entendre. La Société Radio-Canada a une obligation particulière à cet égard.

La radio de Radio-Canada diffuse un certain nombre de dramatiques en français et en anglais, mais celles-ci ne représentent qu'une faible proportion du temps d'antenne. Or, la radio peut s'avérer un excellent véhicule pour les dramatiques, car les coûts de production y sont minimes par rapport à la télévision, et les comédiens et les dramaturges peuvent ainsi acquérir de l'expérience et se faire connaître.

Recommandation 5

Le CRTC devrait assujettir les réseaux et les stations de radio de Radio-Canada à des exigences de contenu canadien plus sévères que les stations de radio privées en ce qui concerne toutes les catégories de musique et ce, pendant toute la journée de radiodiffusion. La Société Radio-Canada devrait aussi aider et faire connaître les artistes et les interprètes régionaux par l'intermédiaire de ses centres de production de toutes les régions.

Recommandation 6

La Société Radio-Canada devrait soutenir la composition et l'interprétation musicales canadiennes de façon plus active et plus homogène qu'elle ne le fait actuellement, qu'il s'agisse de musique populaire ou de musique dite sérieuse. Elle devrait collaborer étroitement avec les compositeurs, les interprètes, les sociétés d'enregistrement et les organismes canadiens de soutien pour mettre en valeur la musique canadienne.

Recommandation 7

La Société Radio-Canada devrait s'efforcer d'augmenter le nombre de dramatiques radiophoniques et d'émissions consacrées aux autres arts d'interprétation, et réserver une plus grande part aux activités artistiques canadiennes dans ses émissions d'actualités. Son programme devrait faire davantage écho à l'aide accordée aux milieux artistiques par d'autres organismes culturels fédéraux et provinciaux, et en être le complément.

2.3.4 L'amélioration du traitement des nouvelles locales dans les communautés non pourvues d'une station de Radio-Canada

La radio de Radio-Canada doit répondre aux besoins des auditeurs, c'est-à-dire offir un service à caractère local qui intéresse les auditeurs, qui propose un programme équilibré et qui réponde aux besoins régionaux. Le réseau de langue anglaise de Radio-Canada a proposé d'améliorer son programme local dans les secteurs non desservis en mettant en place un ensemble de mini-stations inspiré de la recommandation du *Radio Development Project*. Celle-ci vise à assurer la présence de la radio de Radio-Canada sur le plan local grâce à l'implantation d'une mini-station dans tout secteur de plus de 100 000 habitants. On viserait non seulement les grandes zones urbaines, comme London (Ontario) ou Victoria (C.-B.), qui n'ont pas d'émissions locales de Radio-Canada, mais également d'importants groupes ou secteurs situés en dehors des zones des principaux centres régionaux de production de Radio-Canada.

La Société Radio-Canada a proposé différents modèles de mini-stations, qui seraient dotées de un à neuf employés, selon les conditions et les besoins locaux et compte tenu de la disponibilité des ressources. Les petites unités alimenteraient simplement les stations régionales principales, tandis que les plus grandes pourraient produire des émissions de nouvelles et certaines émissions locales. Radio-Canada en a exposé le principe au Comité en ces termes :

> Une mini-station de radio dessert deux objectifs : fournir une programmation intéressante et pertinente pour un secteur donné à l'intérieur d'une région de Radio-Canada, et contribuer à la programmation régionale et nationale en produisant des émissions qui reflètent bien ce secteur. La production de la mini-station destinée à son propre secteur est généralement constituée d'émissions d'information — nouvelles, informations et actualités — présentées surtout le matin en semaine. La mini-station sert également de bureau de nouvelles sous-régional chargé d'alimenter des reportages vers les salles de nouvelles régionales et nationales et d'offrir également un appui et une participation à d'autres émissions régionales et nationales, en particulier dans le domaine des nouvelles et des actualités. La mini-station étant située dans la collectivité, elle renforce la visibilité de Radio-Canada et son accessibilité aux résidents du secteur, ce qui facilite les interactions et les interventions. Les services sous-régionaux que la mini-station assure sont précieux en eux-même, mais ils permettent surtout au service radiophonique public complet d'être plus attrayant et plus pertinent pour les résidents de l'endroit. (Réponse de Radio-Canada à la question n° 13, janvier 1988.)

La Société Radio-Canada a relevé 19 secteurs du Canada anglais qui justifieraient l'établissement d'une mini-station. Ces secteurs ont été choisis

en fonction de critères pondérés comme les caractéristiques sociales et géographiques, la population, et les attentes du public. Le coût d'immobilisations est estimé à 5,4 millions de dollars, tandis que le coût de production devrait être de 7,6 millions de dollars au cours des cinq premières années.

Actuellement, la Société Radio-Canada exploite deux mini-stations de production à La Ronge, en Saskatchewan, et à Thompson, au Manitoba. En octobre 1987, elle a annoncé un plan d'amélioration des services radiophoniques en Colombie-Britannique, qui prévoyait l'implantation de mini-stations destinées à améliorer et à réaffecter les services radiophoniques de Radio-Canada dans toute la Colombie-Britannique. Le CRTC étudie actuellement les demandes de mise en oeuvre de ce plan. Celui-ci a suscité une controverse, parce qu'il proposait notamment de réduire le personnel de la station de Prince Rupert.

Voici ce qu'a déclaré la Société Radio-Canada au Comité à ce sujet :

> Au départ, il avait été envisagé d'implanter des mini-stations pour accroître le rayonnement et, à mesure que l'on a accès à des fonds supplémentaires, celles-ci demeurent une grande priorité. En l'absence de ces fonds supplémentaires, on pourrait ouvrir un certain nombre de nouvelles mini-stations grâce à des réorientations de fonds internes, afin de répartir les ressources disponibles de façon plus équitable et efficace, comme cela est actuellement proposé pour la Colombie-Britannique. En cette époque de difficultés financières graves que traverse la Société, il a fallu envisager la solution des mini-stations pour réaliser les économies nécessaires, c'est-à-dire la réduction de certaines stations actuelles à des mini-stations, sans toutefois utiliser les gains d'immobilisations et d'exploitation ainsi réalisés pour créer de nouvelles mini-stations ailleurs. Jusqu'à présent, nous avons réussi à rejeter cette option, et à continuer à voir dans la création de mini-stations un moyen d'étendre la présence et la couverture journalistique de la radio anglaise de Radio-Canada à des régions non desservies actuellement alors qu'elle y est nécessaire, souhaitée et méritée. (Réponse de Radio-Canada à la question nº 13, janvier 1988.)

Le Comité approuve le principe des mini-stations mais il s'oppose à ce qu'on mette celles-ci en place aux dépens des émissions locales et régionales actuellement fournies par les stations existantes de Radio-Canada. On nous a dit craindre que les petites stations soient progressivement abandonnées au profit de mini-stations.

La formule des mini-stations n'a été mise au point et appliquée que du côté anglais de la radio de Radio-Canada. Quand on lui a demandé si, aux services de la radio française de Radio-Canada, on envisageait d'adopter la formule des mini-stations, M. Jean Blais, vice-président des réseaux de radio

de langue française, a répondu qu'on ne recourait pas à ce genre de service «parce qu'on n'a pas encore ces moyens là» et il a ajouté : «actuellement, nos 14 stations régionales sont très, très minimes et, pour le moment, il n'est pas pensable d'envisager d'en faire plus.» (*Procès-verbaux*, 62 : 102.)

Le Comité partage l'avis du Cartel intersyndical des employés de Radio-Canada, selon lequel la Société devrait accroître, d'abord, l'apport des régions du Québec au réseau de radio monophonique de langue française, et, en deuxième lieu, les contributions des autres régions du Canada. À cet égard, le Comité espère que les responsables du réseau de radio monophonique de langue française, en particulier, examineront attentivement la possibilité de se doter de mini-stations à caractère local ou régional pour améliorer le traitement des émissions de nouvelles et d'actualités. Le besoin en mini-stations est manifestement plus aigu dans les régions du Québec, mais nous aimerions qu'on adopte une politique analogue hors du Québec, dans les centres qui comptent une population francophone appréciable.

Recommandation 8

> La radio de Radio-Canada devrait disposer de fonds suffisants pour poursuivre sa stratégie d'implantation de mini-stations, mais celles-ci ne devraient pas se substituer aux stations de radio existantes de la Société Radio-Canada.

2.3.5 Autres questions

De nombreuses autres questions concernant la radio de Radio-Canada ont été soulevées devant le Comité. L'annulation de l'émission *Our Native Land* à la radio anglaise de Radio-Canada fait toujours l'objet de doléances; il n'est pas certain que la disparition de cette émission ait été compensée par une autre émission. Par ailleurs, la radio de Radio-Canada n'offre pratiquement aucune émission pour enfants.

En tant que radiodiffuseur public exploitant les seuls réseaux nationaux de radio, la radio de Radio-Canada sera toujours surveillée. Nous félicitons la Société pour ses nombreux succès dans le domaine de la radio. Néanmoins, la radio de Radio-Canada devrait faire davantage et mieux en ce qui concerne les points importants dont il a été question ici.

2.4 La radio d'État : les services provinciaux

Le secteur de la radiodiffusion publique ne compte pas seulement la SRC mais aussi les radios éducatives provinciales. Cependant, les provinces préfèrent de toute évidence la télévision, où leur rôle s'accroît sans cesse. Peut-être est-ce parce que la radiodiffusion provinciale n'a vraiment pris de l'ampleur qu'au cours des quinze dernières années, mais il n'existe pratiquement pas de stations de radio publiques provinciales au Canada.

Avec CKY de Winnipeg, lancée en 1923, et CKUA d'Edmonton, qui a obtenu sa première licence en 1927 au nom de l'Université de l'Alberta, les provinces ont été parmi les premiers radiodiffuseurs du Canada. Aujourd'hui, il semble cependant qu'en matière d'éducation, les provinces préfèrent la télévision à la radio. Les seules stations de radio provinciales qui émettent en vertu d'une licence délivrée à des autorités provinciales chargées de l'éducation sont la station pionnière CKUA d'Edmonton, qui fait maintenant partie du réseau ACCESS Alberta, qui compte 15 retransmetteurs; la station CIXX-FM de London, associée au collège Fanshawe; et la station CJRT-FM de Toronto, à l'origine associée au Ryerson Polytechnical Institute, et dont les signaux sont diffusés par satellite dans tout l'Ontario.

Les principes et les recommandations se rapportant à la télédiffusion provinciale qui figurent à la section 3.4 s'appliquent aussi à la radiodiffusion provinciale. Apparemment, les autorités provinciales chargées de l'éducation pourraient faire davantage appel à la radio, en collaboration peut-être avec les stations de radio communautaires.

2.5 La radio privée

On comprend mieux les questions d'orientation en matière de radiodiffusion privée, quand on connaît la situation financière de ce secteur et les pratiques actuelles de programmation. Nous examinerons d'abord ces aspects, pour étudier ensuite les recommandations du Groupe de travail et les autres questions qui ont été portées à notre attention.

2.5.1 La tendance des dernières années

Depuis quelques années, la radiodiffusion privée se caractérise par la multiplication rapide du nombre de stations MF, dont le son est meilleur que celui des stations MA. En 1987, on comptait 143 stations MF privées, une augmentation considérable par rapport aux 76 stations d'il y a dix ans. Si, en 1987, il existait encore deux fois plus de stations MA que de stations MF -- 309 et 143 respectivement — il en restait cependant moins qu'en 1977, où l'on en comptait 334.

Si on fait maintenant la distinction entre la radio privée de langue anglaise et celle de langue française, on constate que les stations MF anglaises, qui s'accaparaient 30 p. 100 de l'écoute dévolue à la radio anglaise en 1981 ont porté leur part de l'auditoire à 40 p. 100 en 1987. Pour les stations privées francophones, l'augmentation est encore plus marquée, la part d'écoute MF étant passée de 26 à 45 p. 100 durant la même période.

Les revenus des stations MF privées, tirés presque exclusivement de la publicité, ne correspondent pas à la cote d'écoute de celles-ci, car le CRTC leur a imposé en matière de publicité des restrictions plus strictes qu'aux radios MA. Il reste que la part des revenus de publicité de la radio MF est passée de moins de 10 p. 100 en 1977 à 31 p. 100 en 1986. Sur les revenus totaux de 624,5 millions de dollars, l'ensemble des radios privées ont tiré 610 millions de dollars de revenus de la publicité en 1986; les stations MA se partageant 419,5 millions et les stations MF, 190,5 millions. Les radios privées ont consacré 31 p. 100 de ces revenus de 624,5 millions, soit 194,2 millions de dollars, à la production de leurs émissions.

Comme le montre le tableau 2.6, en 1986, les revenus totaux se répartissaient ainsi entre les stations de langue anglaise et celles de langue française : 505,9 millions de dollars pour les premières (81 p. 100) et 118,6 millions pour les secondes (19 p. 100). Par comparaison, selon les données fournies par BBM pour l'année 1986, les stations anglaises accaparaient

76 p. 100 de l'auditoire des stations privées, tandis que les stations françaises en desservaient 24 p. 100. Chez les stations MF (dont les revenus totalisaient 193,3 millions de dollars), la répartition a été la suivante : 147,8 millions (76 p. 100) pour les stations anglaises et 45,5 millions (24 p. 100) pour les stations françaises. Quant à la radio MA, dont les revenus totalisaient 431,2 millions de dollars, le partage a été le suivant : 358,1 millions pour les stations anglaises (83 p. 100) et 73,1 millions pour les stations françaises (17 p. 100).

Tableau 2.6 Recettes des stations de radio privées, (millions de $) 1986[1]

	MA & MF	MA	MF
Stations anglaises	505,9	358,1	147,8
Stations françaises	118,6	73,1	45,5
Toutes les stations	624,5	431,2	193,3

[1] Comprend les recettes provenant du réseau.
Source: CRTC

Il existe encore beaucoup de grosses stations MA rentables au Canada, mais les stations les moins rentables ou déficitaires se retrouvent surtout dans les marchés petits et moyens. Abstraction faite de ces stations, la radio commerciale privée demeure rentable. Les chiffres du tableau 2.7 donnent une indication de la rentabilité des stations de radio privées.

La part des revenus de publicité des médias accaparée par la radio a légèrement fléchi ces dernières années. Elle était de 10,9 p. 100 en 1971, de 10,8 p. 100 en 1976 et de 10,1 p. 100 en 1981 et, selon des estimations, elle est tombée à 9 p. 100 en 1986 et en 1987. (Service de la recherche de Maclean-Hunter, *A Report on Advertising Revenues in Canada*, décembre 1987, p. 7.) Il n'en demeure pas moins que, malgré une certaine baisse de la part des revenus de publicité de la radio, la valeur réelle de ces revenus a tout de même progressé, quoiqu'à un rythme moins rapide au cours des dernières années. En dollars constants, ils ont augmenté à un taux annuel composé de 5,1 p. 100 entre 1974 et 1979 et de un pour cent de 1979 à 1986.

La radio est fortement tributaire de la publicité locale, dont elle tire environ 75 p. 100 de ses revenus, le reste provenant de la publicité nationale. Des chiffres de Maclean-Hunter pour 1982 à 1987, fondés sur des estimations des revenus pour 1987, révèlent que pour l'ensemble de

l'industrie de la radiodiffusion, la part des revenus de publicité de la radio n'a que très peu régressé par rapport à celle de la télévision pendant la période observée. La part de la radio sur le plan des revenus de la publicité locale est passée de 66 p. 100 en 1982 à 65 p. 100 en 1987. Sur la même période, la télévision, qui obtenait 34 p. 100 de ces revenus en 1982, en touchait 35 p. 100 en 1987. La radio recevait 15 p. 100 des revenus de la publicité nationale en 1987 contre 17 p. 100 en 1982, la télévision ayant récupéré ce que la radio perdait.

Dans la communauté radiophonique, on craint de perdre une partie de la source vitale de revenus que représente la publicité locale au profit des services de publicité des câblodistributeurs. La décision prise par le CRTC en 1986 d'autoriser les câblodistributeurs à vendre de la publicité menace beaucoup plus la radio que la télévision, car les câblodistributeurs sollicitent les mêmes annonceurs que la radio. La politique du CRTC de ne permettre aux câblodistributeurs de diffuser de la publicité que sur les canaux ne transmettant pas d'émissions ou sur les canaux alphanumériques limite ceux-ci aux annonces publicitaires faites au moyen de photographies et de textes et les empêche de diffuser des enregistrements vidéo. Dans son Sixième rapport, le Comité s'était déjà opposé à ce que l'on permette aux câblodistributeurs de faire directement concurrence aux stations de radio et de télévision titulaires de licence dans le champ de la publicité. Nous reviendrons sur ce problème plus loin.

Le président du Bureau de direction du Conseil de la Radio, de l'Association canadienne des radiodiffuseurs, M. Elmer Hildebrand, a déclaré dans son témoignage devant le Comité que les années 1980 «ont été très difficiles pour la radio». Il a affirmé :

> Jusqu'à présent, la décennie s'est caractérisée par une réduction de la croissance de ses recettes (celles de l'industrie de la radio) et une accélération de celle des coûts de ses programmes avec une réduction de ses marges de profit, cette dernière se situant maintenant à moins de 5 pour cent. Je rappellerai qu'à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Saskatchewan, la radio est maintenant déficitaire. (*Procès-verbaux*, 69 : 10.)

Il a ajouté que la tendance des auditeurs a préférer la bande MF à la bande MA avait «beaucoup bouleversé l'industrie».

Cependant, des données financières fournies au Comité par le CRTC font état de récents progrès. Les revenus tirés de la publicité ont augmenté de 9,7 p. 100 de 1985 à 1986. Au cours de la même période, les bénéfices avant impôt se sont accrus de 65,6 p. 100. Néanmoins, la marge de profit

moyenne n'a pas dépassé les 4,1 p. 100 en 1986, ce qui représente une amélioration, quoique modeste, par rapport à l'année précédente où elle avait été de 2,7 p. 100.

Comme le faisait remarquer le Groupe de travail, «Il est remarquable de constater à quel point la radio est une industrie composée de gagnants et de perdants». (*Rapport*, p. 431.) Au tableau 2.7, on compare la rentabilité globale de diverses stations selon les profits et les pertes enregistrés entre 1979 et 1986. Les petites stations ont été les plus durement frappées. Pendant cette période, les stations MF françaises s'en sont exceptionnellement bien tirées, mais les stations MA françaises ont été particulièrement touchées, surtout vers la fin. Par contre, jusqu'en 1984, les stations MA anglaises s'en sont en général mieux tirées que les stations MF anglaises.

Tableau 2.7 Rentabilité des stations de radio privées, 1979-1986[1]

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Nombre d'unités déclarantes[1]	361	374	384	396	394	437	446	453
Recettes totales (en millions de $)	355,4	396,3	445,8	475,7	489,7	559,3	580,4	624,5
Profits avant impôts (en millions de $)	44,8	48,0	51,5	36,7	19,7	23,9	15,4	25,5
Profit en pourcentage des recettes	12,6	12,1	11,6	7,7	4,0	4,3	2,7	4,1
Nombre d'unités réalisant des pertes	111	137	148	185	173	176	193	188
Recettes de ces unités (en millions de $)	52,2	79,3	102,3	159,9	150,5	167,1	192,0	192,5
Montant de ces pertes (en millions de $)	(13,9)	(15,5)	(23,0)	(41,6)	(38,9)	(45,1)	(47,3)	(50,9)
Nombre d'unités réalisant des profits	250	237	236	211	221	261	253	265
Recettes de ces unités (en millions de $)	303,2	317,0	343,5	315,8	339,2	392,2	388,4	432,0
Montant de ces profits (en millions de $)	58,6	63,6	74,5	78,2	58,6	69,0	62,7	76,4

[1] Généralement, une unité déclarante correspond à une station de radio en opération. Cependant, quelques unités incluent les résultats de deux ou trois stations ayant fait parvenir un rapport financier conjoint au CRTC. De plus, chaque réseau constitue une unité déclarante distincte. En 1986, les 453 unités déclarantes correspondent à 457 stations et sept réseaux

Source: CRTC.

Le Comité reconnaît que la radio privée traverse une période de transition difficile et estime qu'il faudrait en tenir compte dans la politique et la réglementation. Nous sommes cependant impressionnés par la fidélité des auditoires des stations radiophoniques. Nous croyons que la radio privée demeurera une entreprise rentable, capable de s'acquitter de ses responsabilités envers la population en échange du droit d'utiliser les ondes radio publiques.

2.5.2 La programmation

À l'exception de la musique, les stations de radio privées diffusent une proportion d'émissions d'origine locale nettement supérieure à la télévision ou à la radio de Radio-Canada. Les actualités, les bulletins météorologiques et les nouvelles sportives locales, de même que les affaires publiques locales, présentent un grand attrait pour les auditoires locaux. Les messages d'intérêt public qui constituent, à toutes fins utiles, de la publicité gratuite pour les organismes sans but lucratif, représentent un apport utile des stations locales à leur collectivité.

Les radios privées anglophones ont un recours limité aux émissions produites par un réseau ou aux émissions achetées par souscription, ce qui s'explique en partie par l'historique de la réglementation. Nous reviendrons sur ce point dans les recommandations. La situation est totalement différente du côté français où le paysage radiophonique est dominé par deux grands réseaux, Télémédia et Radiomutuel, auxquels s'ajoute un nouveau réseau créé récemment lorsque COGECO Inc. a fait l'acquisition de neuf stations. Parallèlement aux réseaux, il existe des groupes régionaux. Les réseaux offrent à leurs membres des émissions de nouvelles, d'affaires publiques, de sport et d'autre émissions spécialisées qu'une station seule ne pourrait pas produire avec la même qualité ou qui ne seraient pas autrement disponibles en français.

2.5.3 Étude des propositions du Groupe de travail

Le Comité est généralement d'accord avec la conclusion du Groupe de travail que l'approche et les objectifs globaux du CRTC concernant la radiophonie privée sont raisonnables. Nous proposerons toutefois certains changements, afin de tenir compte d'événements survenus depuis que le Groupe de travail a déposé son rapport et d'arguments avancés durant nos audiences et nos délibérations. Les témoignages présentés lors de nos audiences montrent que les radiodiffuseurs eux-mêmes sont généralement

d'accord sur ces propositions ou qu'ils ne s'y opposent pas avec vigueur, bien qu'il y ait des exceptions dans des cas particuliers. Le Comité recommande dans une autre partie du rapport que l'on augmente les ressources du CRTC, afin que celui-ci puisse effectuer les recherches essentielles à l'application des politiques que nous proposons.

Le but essentiel est de maintenir un système de radiodiffusion privée qui soit distinctif, varié et canadien. Nous souscrivons donc entièrement à la première recommandation du Groupe de travail concernant la radio privée que nous reprenons sans la modifier.

Recommandation 9

> Il faudrait que la radio continue d'être réglementée au niveau fédéral afin de préserver la diversité et de promouvoir l'utilisation des ressources créatrices et journalistiques canadiennes. Les instruments de réglementation devraient être souples et, dans le contexte des conditions de licences, appropriées aux ressources et aux conditions d'exploitation propres à chaque station ou réseau.

Lorsqu'il a étudié la position du Groupe de travail selon laquelle la réglementation devrait continuer de faire une distinction entre la radio MA et la radio MF, le Comité s'est demandé si l'apparition de la radio MA stéréo pourrait stopper la régression constante des stations MA. Des experts ont toutefois témoigné que la transmission MA stéréo ne serait pas généralisée avant cinq à dix ans. Il appartient aux stations d'adopter la transmission stéréo et aux fabricants de radios de promouvoir la vente de récepteurs stéréo. Il n'est pas nécessaire d'obtenir la permission du CRTC pour diffuser en stéréo, ce qui représente une simple amélioration de la transmission sur les fréquences actuellement allouées.

En ce qui concerne l'application d'une réglementation distincte à la radio MA et à la radio MF, le Groupe de travail a recommandé une attitude d'attentisme. Le Comité reconnaît que cette position demeure justifiée. Cependant, nous estimons qu'il est maintenant nécessaire d'aller plus loin et de penser à la façon dont le CRTC devrait aborder l'élimination de la distinction entre la radio MA et la radio MF, s'il décidait plus tard d'assujettir les deux types de radios à la même réglementation.

Recommandation 10

> Il devrait conserver la distinction actuelle entre MA et MF, tout en suivant attentivement l'évolution des deux services. Il faudrait notamment revoir périodiquement le statut de la radio MA. Si le CRTC décidait dans l'avenir d'adopter une politique commune pour les radios MA et MF, cela ne devrait pas réduire la diversité de la programmation radiophonique.

Le Comité convient avec le Groupe de travail que la classification musicale et les formules ne doivent pas devenir trop rigides ni trop détaillées. Elles doivent être assez souples pour permettre au radiodiffuseur de s'adapter à l'évolution des goûts de l'auditoire. Il s'agit d'une question épineuse, étant donné que la concurrence, au lieu d'encourager la variété, incite les stations locales à offrir les types d'émissions les plus populaires. Ainsi, si les genres musicaux des différentes stations ne se démarquent pas beaucoup les uns des autres, la tendance des stations à vouloir attirer le plus vaste auditoire l'emportera sur l'objectif d'offrir aux auditeurs le plus grand choix possible.

En adoptant quatre grands genres musicaux, le CRTC a commencé à faire preuve de souplesse. Il devra continuer de tenir compte de l'évolution des genres et des goûts musicaux et prendre des mesures afin d'assurer la diversité des programmes des stations de radio.

Recommandation 11

> Dans l'intérêt de la diversité culturelle, il faudrait continuer d'attribuer aux stations MF des licences les autorisant à diffuser de la musique appartenant surtout à un seul genre musical. Ces licences permettent aux stations MF de se distinguer les unes des autres et des stations MA. La formule doit toutefois offrir une certaine souplesse pour pouvoir suivre l'évolution de la musique et des goûts des auditeurs.

Le système de formules adopté par le CRTC (phonographe, continuité, mosaïque et premier plan) constitue également un bon moyen d'inciter les stations MF à faire preuve d'initiative et à présenter au moins quelques émissions susceptibles d'attirer l'attention de l'auditeur. Si l'on n'exige pas la diffusion d'émissions de la formule premier plan, les radiodiffuseurs

pourraient être tentés de n'offrir que les émissions les moins chères, c'est-à-dire de la musique enregistrée. Les radiodiffuseurs eux-mêmes ne s'opposent pas à ce qu'on leur épargne cette tentation, à condition que la règle s'applique à tous et qu'aucun n'y échappe. Contrairement à ce que croyait le Groupe de travail, il n'existe pas d'exigence en matière de créations orales; il reste que de nombreuses formules premier plan exigent une création orale.

Après examen de la situation, nous convenons avec le Groupe de travail que les exigences des formules ne devraient être ni trop détaillées ni trop rigides.

Recommandation 12

> Le CRTC devrait renoncer à imposer automatiquement la formule premier plan à toutes les radios MF, mais continuer d'exiger la diffusion d'émissions appartenant à la formule premier plan en adaptant les conditions de licence aux conditions locales. Il faudrait exiger que chaque station MF consacre une part raisonnable de ses ressources et du temps d'antenne à ce type d'émissions afin d'en préserver la qualité.

Le Groupe de travail a également fait une recommandation générale s'appliquant tant aux stations MA qu'aux stations MF : que le CRTC tienne davantage compte, dans le cadre de ses activités de réglementation et de surveillance, des conditions du marché et des problèmes locaux. Le Comité est d'accord.

Recommandation 13

> Le CRTC devrait utiliser les conditions d'octroi de licence pour permettre aux radiodiffuseurs d'offrir un service mieux adapté à leur marché, et devrait tenir compte de l'importance de la station, des caractéristiques du marché et du type de service offert.

Certains pensent que la diffusion d'émissions souscrites ou provenant d'un réseau pourrait aider les petites stations à surmonter les problèmes financiers de production décrits plus haut et permettrait d'enrichir les programmes de toutes les stations. Or, dès le début de la réglementation de la radiodiffusion, le regroupement en réseaux a constitué l'une des questions

les plus délicates, car on craignait que les émissions étrangères n'envahissent le système de radiodiffusion du Canada si les stations canadiennes s'affiliaient aux réseaux américains. On a plus tard jugé que des réseaux privés canadiens feraient inutilement double emploi avec les réseaux nationaux établis par Radio-Canada et saperaient ainsi le système.

Le CRTC, qui octroie les licences requises pour la création de réseaux, a une attitude plus positive depuis quelques années; il autorise notamment une plus grande utilisation des émissions souscrites. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les radiodiffuseurs de langue française ont souvent recours aux réseaux pour enrichir leur programmation et avoir accès à des émissions en français. Tout en insistant sur la responsabilité première des stations privées, qui est de servir le marché local, le CRTC considère les émissions réseaux comme un moyen d'améliorer la qualité et la variété des émissions offertes aux Canadiens, de réduire les frais, et d'accroître la viabilité des stations.

Il reste cependant que, si la politique du CRTC concernant la diffusion d'émissions souscrites et l'exploitation de réseaux est mal appliquée, il pourrait en résulter une augmentation notable de la diffusion d'émissions étrangères (surtout américaines), car celles-ci ont l'avantage d'être peu coûteuses. En revanche, la souscription d'émissions et la constitution de réseaux pourraient améliorer les programmes des stations de radio du Canada en permettant d'offrir des émissions canadiennes de meilleure qualité. Cela dépend dans une bonne mesure de la possibilité d'avoir accès, grâce à Telesat Canada, à un service national de transmission par satellite offrant une transmission du son de haute qualité.

Le Comité estime qu'il est à la fois souhaitable et important d'accroître la diffusion d'émissions soucrites et d'émissions réseaux. Il est cependant essentiel que le CRTC adopte des lignes directrices qui permettront d'améliorer les émissions d'origine canadienne. Nous notons que le CRTC a amorcé en 1986 un examen de ses lignes directrices relatives à la création de réseaux et à la souscription d'émissions et qu'il dévoilera bientôt une nouvelle politique à cet égard.

Recommandation 14

> Il faudrait encourager le regroupement en réseaux à condition qu'il s'agisse de réseaux canadiens. Il faudra imposer des restrictions pour protéger le contenu canadien des émissions

réseaux, pour veiller à ce que les émissions réseaux n'empiètent pas trop sur les émissions locales et pour faire en sorte que les réseaux de radio soient exploités conformément aux objectifs proposés pour l'ensemble de la radiodiffusion. La politique du CRTC relative à la diffusion d'émissions souscrites doit être de nature à encourager la production et la diffusion d'émissions canadiennes et à prévenir la diffusion d'un nombre excessif d'émissions souscrites d'origine étrangère.

À l'instar du Groupe de travail, le Comité est d'avis que l'exigence de contenu canadien imposée aux stations MA qui diffusent de la musique devrait être maintenue à 30 p. 100 et que les différents pourcentages applicables aux divers genres de musique diffusés par des stations MF devraient rester les mêmes. En fait, les membres du Comité voudraient bien que les exigences de contenu canadien soient relevées, mais ils reconnaissent qu'il faudrait d'abord accélérer la production de disques canadiens.

Recommandation 15

On devrait maintenir les exigences actuelles de contenu canadien auxquelles sont soumises les radios autres que Radio-Canada, notamment le taux de 30 p. 100 de contenu canadien imposé aux titulaires de licence MA. Il faudra exiger que le contenu canadien soit réparti également sur toute la journée et non diffusé surtout durant les périodes de faible écoute.

D'une part, la production d'enregistrements sonores au Canada est essentielle à la réalisation des exigences de contenu canadien. D'autre part, la radiodiffusion d'enregistrements canadiens est essentielle à leur succès sur le marché. La création, par des radiodiffuseurs, de deux organisations chargées de stimuler la production de disques canadiens témoigne de l'interdépendance des deux secteurs. En 1982, un groupe de radiodiffuseurs de langue anglaise a créé la *Foundation to Assist Canadian Talent on Records* (FACTOR), laquelle s'est jointe en 1985 à la *Canadian Talent Library* (CTL) pour former FACTOR-CTL. Une organisation analogue, MusicAction, a été fondée un peu plus tard par des radiodiffuseurs de langue française. FACTOR-CTL et MusicAction ont l'appui des radiodiffuseurs et bénéficient du Programme gouvernemental d'aide au développement de l'enregistrement sonore. Sur un budget annuel total de 5 millions de dollars alloués à ce programme, 3,7 millions sont versés à FACTOR-CTL et à MusicAction.

Le Comité est d'accord avec la recommandation du Groupe de travail voulant que le CRTC oblige plus systématiquement qu'il ne le fait les stations de radio privées à soutenir FACTOR-CTL et MusicAction comme condition de licence. L'année dernière, les radiodiffuseurs ont versé 700 000 dollars à FACTOR-CTL et 269 000 dollars à MusicAction. Nous estimons toutefois qu'il faudrait examiner en même temps deux questions connexes. Premièrement, le fait de verser des contributions aux organismes de production d'enregistrements ne devraient pas libérer le radiodiffuseur de son obligation de promouvoir les artistes locaux. Deuxièmement, il ne faut pas s'attendre à ce que FACTOR-CTL et MusicAction appuient la production d'enregistrements non commerciaux de musique classique ou d'autres genres comme le jazz et la musique de groupes ethniques minoritaires.

Lors des audiences du Comité, certains témoins ont dit craindre que les radiodiffuseurs aient tendance à ne plus appuyer les artistes canadiens une fois qu'ils auraient versé leur contribution obligatoire à l'industrie du disque par l'entremise de FACTOR-CTL ou de MusicAction. Les membres du Comité estiment qu'il est extrêmement important d'éviter que cela ne se produise.

La question du financement de la production d'enregistrements de musique classique et d'autres genres de musique ayant un public restreint relève davantage de la politique culturelle. Les organisations financées directement par les radiodiffuseurs vont inévitablement mettre l'accent sur les enregistrements de musique grand public que les radiodiffuseurs peuvent utiliser pour satisfaire aux exigences de contenu canadien. Nous croyons cependant que le gouvernement devrait élargir sa politique en matière d'enregistrements sonores, afin de stimuler la production d'enregistrements de musique moins populaire, au lieu de s'en remettre entièrement à Radio-Canada pour la production d'enregistrements de ce genre. Tout comme l'aide aux éditeurs profite aux poètes et aux auteurs, l'aide à l'industrie du disque devrait venir en aide aux musiciens et aux compositeurs. Cela encouragerait les radiodiffuseurs à faire tourner des disques canadiens de types musicaux peu courants. On pourrait ainsi relever les taux de contenu canadien à mesure qu'augmenterait la production de disques dans les catégories qui sont moins bien servies actuellement.

Le Comité signale que, dans une réponse écrite, le CRTC a admis qu'il fallait aider davantage la musique ayant un public restreint et a fait ressortir le rapport entre le petit nombre d'enregistrements canadiens de cette catégorie et la réduction des exigences de contenu canadien. Le CRTC

trouvait qu'il serait injuste d'attendre des radiodiffuseurs qu'ils soient le principal agent du développement de la musique ayant un public restreint. Le Comité partage cette opinion.

Recommandation 16

> La politique publique devrait continuer d'appuyer le travail de FACTOR-CTL et de MusicAction, lesquels devraient continuer d'être régis par des conseils d'administration représentant les industries de la radio et du disque. Le CRTC devrait utiliser les conditions de licence pour exiger de chaque station une augmentation de sa contribution à ces organisations, en tenant compte des ressources de chaque titulaire. En même temps, il faudrait que le CRTC trouve un juste équilibre entre cette exigence et l'obligation constante des stations de consacrer des ressources à la promotion des artistes locaux. Le gouvernement devrait élargir sa politique en matière d'enregistrement sonore afin d'encourager davantage la production d'enregistrements de genres musicaux ayant un public restreint.

Au moment de la rédaction, le CRTC n'avait pas encore examiné la réduction de la norme minimale de chansons françaises imposée aux stations de radio de langue française, qui avait été ramenée de 65 p. 100 à 55 p. 100 pour deux ans, jusqu'en mars 1988. Il évaluera l'incidence de cette réduction sur l'industrie du disque, les artistes créateurs et interprètes ainsi que les auditeurs. Il étudiera aussi la recommandation du Groupe de travail concernant le rétablissement de la norme minimale de 65 pour cent.

Au sujet de la recommandation du Groupe de travail, l'Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française (ACRTF) a déclaré ce qui suit :

> De telles recommandations contenant des pourcentages aussi arbitraires ne devraient même pas faire l'objet de considérations par les membres de ce Comité parlementaire, et les mesures réglementaires actuelles qui différencient les radiodiffuseurs de langue française de ceux de langue anglaise et qui leur imposent des obligations à la fois supérieures et plus coûteuses, devraient être abolies. (Mémoire de l'ACRTF au Comité permanent, page 5.)

Par contre, l'opinion de l'Association du disque et de l'industrie des spectacles du Québec (ADISQ) à cet égard est la suivante :

> Le CRTC doit réintroduire au plus tôt la norme d'un minimum de 65 p. 100 de chansons de langue française pour l'ensemble des stations de radio de langue française, c'est-à-dire qu'elle devrait s'appliquer sans exception autant pour les stations MA que pour les stations MF.
>
> La norme minimale de 65 p. 100 devrait être en plus incorporé au Règlement de la Radio. Ainsi, les stations de radio seraient tenues de se conformer à la norme en vertu du Règlement (sans dérogation possible) et non plus par des conditions de leurs licences.
>
> Enfin, le Règlement devrait préciser que les pièces musicales de langue française doivent être raisonnablement échelonnées durant la journée de radiodiffusion. Rappelons que le Règlement de la Radio contient déjà une telle exigence à l'égard de toutes les stations MA en ce qui concerne le minimum de 30 p. 100 de contenu musical canadien. (Mémoire de l'ADISQ au Comité permanent, p. 8.)

Le Comité est d'avis que le CRTC devrait garder une certaine souplesse, jusqu'à ce qu'il ait déterminé si les programmes de financement et d'autres facteurs permettent à l'industrie du disque de produire suffisamment d'enregistrements dans toutes les catégories de musique pour que les stations puissent respecter la norme minimale de 65 p. 100. Il est trop tôt pour incorporer cette exigence minimale dans le Règlement sur la radio. Le CRTC devrait plutôt exiger dès maintenant que les chansons françaises soient réparties également sur la journée de radiodiffusion et veiller à l'application de cette règle. De plus, il devrait rétablir la norme minimale de 65 p. 100 le plus tôt possible.

Recommandation 17

> Le CRTC devrait rétablir le plus tôt possible la norme de 65 p. 100 de chansons françaises pour les stations de radio de langue française. Entre temps, le CRTC devrait obliger les stations à appliquer la norme provisoire de 55 p. 100 durant toute la journée de radiodiffusion, y compris pendant les heures de pointe-radio.

Vu les difficultés financières de certains groupes de stations de radio, le Groupe de travail a suggéré un assouplissement de la réglementation relative à la publicité. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le CRTC a supprimé les restrictions concernant la publicité à la radio MA. Ceux qui sont en faveur de cette mesure croient que la concurrence que se livrent les stations pour s'attirer les auditeurs et la crainte qu'ont les clients de voir leur message perdu parmi une foule d'autres messages publicitaires contribueront à éviter la publicité excessive. Ces questions seront examinées à l'occasion d'audiences publiques qui auront lieu deux ans après la

suppression des restrictions, c'est-à-dire à l'automne 1988. Plutôt que de faire des recommandations maintenant, le Comité croit qu'il vaut mieux attendre que cet examen ait lieu. Il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'incidence de ce changement sur les stations financièrement faibles qu'on cherchait à aider.

Dans le cas des stations MF, le recours à la publicité pour augmenter le nombre d'émissions de premier plan est maintenant permis, à condition que les recettes servent à appuyer les musiciens canadiens ou à accroître la diffusion d'émissions canadiennes en souscription ou de réseau. Le CRTC entend vérifier que les titulaires respectent ces engagements au moment du renouvellement des licences. Encore une fois, le Comité est d'accord sur la position du Conseil, et il estime opportun de réserver son jugement jusqu'à ce que la politique ait été en vigueur pendant suffisamment de temps pour qu'on puisse en évaluer les résultats.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, de nombreux radiodiffuseurs privés craignent que la publicité permise par le CRTC sous forme de services hors programmation offerts par les câblodistributeurs n'empiète sur la publicité locale, dont la radio a particulièrement besoin. Nous croyons que le CRTC devrait surveiller la situation pour voir si ces craintes sont justifiées et procéder à un examen public de cette politique. Il ne s'agit pas ici de favoriser arbitrairement les stations de radio aux dépens des câblodistributeurs, mais de tenir compte du fait que les recettes des stations de radio servent directement à appuyer les émissions locales et à promouvoir les artistes canadiens, alors que ce n'est pas le cas pour les recettes des câblodistributeurs. C'est la raison pour laquelle le Comité avait recommandé dans son sixième rapport que les câblodistributeurs ne soient pas autorisés à concurrencer directement les titulaires de licences de radio ou de télévision sur le marché des annonces publicitaires.

Recommandation 18

> Il faudrait que le CRTC surveille les conséquences que peuvent avoir les services de publicité ou les services d'achats à domicile que les câblodistributeurs sont autorisés à offrir sous forme de services hors programmation sur les recettes de publicité des stations de radio. Il devrait prévoir un examen public de cette politique lorsqu'elle aura été en vigueur assez longtemps pour qu'on puisse en évaluer les effets.

Bien qu'une fraction seulement des abonnés au câble se servent de celui-ci pour la réception radiophonique, le Comité approuve la décision du CRTC d'exiger la retransmission par câble des signaux des stations locales MA et MF, comme l'a recommandé le Groupe de travail. Le Comité est également d'accord avec le Groupe de travail lorsque celui-ci recommande qu'on interdise la retransmission par câble des signaux des stations et des sous-porteuses américaines MF, à l'exception des radiodiffuseurs publics.

Le Comité a soulevé la question de la retransmission d'émissions radiophoniques par câble lorsque le président du CRTC, M. André Bureau, a témoigné devant lui. Ce dernier a dit que «l'auditoire qui écoute les stations acheminées par câble est tellement restreint qu'il n'est même pas possible de le mesurer». (*Procès-verbaux, 72 : 27.*) Le changement que nous proposons n'aurait donc aucun effet néfaste à l'heure actuelle, mais il pourrait s'avérer important pour ce qui est de la production future d'émissions radiophoniques canadiennes variées. Dans la mesure où les services canadiens de radiodiffusion offrent des programmes variés et complets comme l'exige la *Loi sur la radiodiffusion*, la retransmission de stations non canadiennes ne sera pas nécessaire.

Les radiodiffuseurs canadiens nous ont signalé qu'il était injuste de permettre aux câblodistributeurs de retransmettre les signaux de stations américaines, puisque celles-ci ne sont pas assujetties aux exigences imposées aux stations canadiennes relativement au contenu canadien et aux formules. Il semble que l'un des principaux attraits de la retransmission des signaux des stations MF américaines réside dans le fait que celles-ci sont autorisées à diffuser de la musique sans interruption, de la «musique d'ascenseur» comme on l'appelle parfois, tandis que les stations canadiennes sont tenues de respecter la formule «premier plan», qui exige qu'on accorde du temps aux émissions parlées. La recommandation du Comité voulant que les exigences générales relatives aux formules soient remplacées par des conditions de licence adaptées à chaque station devrait contribuer à atténuer ce problème. Nous savons que l'Association canadienne des radiodiffuseurs voudrait qu'on permette aux câblodistributeurs de retransmettre les signaux de stations canadiennes lointaines, dans la mesure où cela permettrait de diversifier les programmes locaux et qu'il existe déjà un vaste éventail d'émissions canadiennes.

Recommandation 19

> Il faudrait interdire la retransmission, par les câblodistributeurs canadiens, des signaux des stations de radio américaines, à l'exception de ceux des radiodiffuseurs publics. La retransmission des signaux de stations de radio canadiennes lointaines devrait être autorisée dans la mesure où ils complètent les programmes disponibles des stations locales.

Pour que le CRTC puisse vérifier si les stations respectent la réglementation et les conditions de licence, les radiodiffuseurs doivent tenir des registres de toutes les émissions qu'ils diffusent. Le CRTC n'exige plus que ces registres lui soient envoyés, mais les stations doivent pouvoir les mettre à sa disposition pour des vérifications occasionnelles.

Le Comité croit que, de façon générale, une grande partie de l'information consignée dans les registres n'est pas nécessaire pour vérifier si les stations se conforment aux exigences du CRTC. Il est donc d'accord avec le Groupe de travail pour dire que les registres devraient être simplifiés.

Recommandation 20

> Il faudrait que le CRTC simplifie les registres que doivent tenir les stations de radio en limitant l'information à inscrire aux données nécessaires pour vérifier le respect de la réglementation et des conditions de licence.

Le Comité a remarqué avec plaisir que le CRTC avait adopté une attitude plus ferme à l'égard des stations qui ne respectaient pas leurs engagements, surtout en ne renouvelant les licences que pour douze ou dix-huit mois dans ces cas. Dans son sixième rapport, le Comité a recommandé que le CRTC soit autorisé à imposer des amendes aux contrevenants.

Le Comité sait que l'approche proposée peut entraîner des dépenses supplémentaires de la part du CRTC, particulièrement lorsqu'il recommande un recours accru aux conditions de licence adaptées à chaque station. Cette souplesse est souhaitable à la fois pour permettre au Conseil d'être plus indulgent à l'endroit des stations qui éprouvent des difficultés financières et pour veiller à ce que les nombreuses stations de radio très rentables fassent

un apport proportionnel à leurs moyens en échange de la permission d'utiliser les ondes qui sont une ressource publique limitée. Ces dépenses supplémentaires, qui ne seront pas élevées, devraient être acceptables étant donné que les recettes du Conseil excèdent largement ses dépenses.

2.6 La radio communautaire

2.6.1 Introduction

Le Groupe de travail a vu dans la radiodiffusion communautaire un moyen qui a permis à notre système de répondre à des besoins que ses composantes privées et publiques ne satisfaisaient pas et ne pouvaient pas satisfaire convenablement. Pour les membres du Groupe de travail, le secteur communautaire de la radiodiffusion joue un rôle croissant en tant que «tribune des communautés et il doit être accessible aux différents groupes ethniques, culturels et marginaux». (*Rapport*, p. 544.) Le Groupe de travail a recommandé que l'on reconnaisse que les services communautaires sans but lucratif font partie du système canadien de la radiodiffusion au même titre que «les services publics et privés» déjà reconnus par la *Loi sur la radiodiffusion*. (Recommandation n° 19.1, *Rapport*, p. 545.)

Dans notre sixième rapport, nous avions recommandé que la *Loi sur la radiodiffusion* stipule expressément que le système de la radiodiffusion canadienne comprenne des entités de radiodiffusion communautaire ainsi qu'une définition de la radiodiffusion communautaire et qu'elle fixe des objectifs et des principes appropriés en vue de son fonctionnement. (Recommandations n^{os} 3 et 4, Sixième rapport, 36 : 105.) Pour nous, le secteur de la radiodiffusion communautaire est un service public et un élément du système et non pas une entreprise commerciale; ses principales fonctions consistent à répondre aux besoins locaux que ne comblent ni les radiodiffuseurs privés ni les radiodiffuseurs publics. La radiodiffusion communautaire devrait fonctionner comme un organisme sans but lucratif et, par ses programmes, donner la parole aux Canadiens qui, autrement, ne seraient pas représentés comme il se doit dans la programmation radiophonique et télévisuelle.

Nous sommes d'accord avec le Groupe de travail que la radiodiffusion communautaire sert à répondre à des besoins non comblés. Toutefois, nous insistons pour notre part sur la diversité des services qu'elle offre. Pour certaines petites collectivités, c'est peut-être l'unique service local dont elles disposent, et la radiodiffusion communautaire contribue à leur développement social, économique et culturel. Dans les centres urbains, elle peut offrir un moyen d'expression aux groupes autochtones ou multiculturels, de même qu'aux minorités de l'une ou l'autre langue officielle et offrir à l'auditoire des émissions traitant d'affaires publiques et

d'activités musicales et artistiques locales qui, pour diverses raisons, sont rarement produites par les médias conventionnels.

Nous estimons qu'il importe de souligner ce point, compte tenu des difficultés que pose la définition du rôle du secteur de la radiodiffusion communautaire et, par ailleurs, pour faire une mise en garde contre toute définition trop étroite. Il va sans dire que la radiodiffusion communautaire peut atténuer les frustrations croissantes qu'éprouvent ceux qui sont mal desservis par les grandes chaînes. C'est pourquoi la radiodiffusion communautaire serait étroitement liée à la satisfaction des besoins des groupes minoritaires. Cela ne veut pas dire pour autant que les obligations des grands radiodiffuseurs envers ces groupes vont disparaître. Bien que la radiodiffusion communautaire puisse contribuer largement à combler les attentes particulières des minorités, elle ne saurait se substituer à leur représentation sur les grands réseaux.

Dans le présent rapport, nous examinons séparément la situation de la radio et celle de la télévision. Nous abordons la question des stations de radio communautaire dans les sections qui suivent, et celle de la programmation télévisée, dans le chapitre III. Toutefois, un important problème se pose dans les deux cas, et il conviendrait de le signaler d'ores et déjà. Nous disposons, en effet, de très peu d'informations sur la radiodiffusion communautaire. Les données sur les auditeurs ou les spectateurs ne sont pas recueillies de façon régulière ou systématique et l'on ne dispose pas de renseignements fiables sur les dépenses qu'effectuent les câblodistributeurs pour le canal communautaire. Enfin, on n'a effectué ni étude d'évaluation ni étude descriptive de l'ensemble du secteur communautaire. Cette absence de données a donc eu une incidence sur nos recommandations à cet égard.

Comme le souligne le Groupe de travail, il existe au Canada plusieurs sortes de stations de radio communautaire qu'on a créées pour combler différents besoins. Une centaine de stations réparties dans le Nord diffusent des émissions destinées aux autochtones dans leurs langues. Le gouvernement du Québec a activement encouragé le développement de la radiodiffusion communautaire dans cette province où l'on exploite actuellement plus d'une vingtaine de stations. De nombreux campus universitaires ont leur radio étudiante. Celle-ci sert de banc d'essai aux étudiants en communications; elle contribue aussi à intégrer l'université à la collectivité et peut offrir une solution de rechange à la radiodiffusion conventionnelle, ce qu'apprécie grandement le public. Il existe deux stations communautaires non étudiantes

à l'extérieur du Québec : l'une à Vancouver, l'autre à Kitchener. L'un des témoins que nous avons entendus, la *Community Radio Society of Saskatoon*, s'efforce de mettre sur pied une station qui remplacera la station universitaire qui a cessé ses activités.

En septembre 1987, le secrétariat d'État a annoncé le lancement d'un nouveau programme fédéral visant à créer des stations de radio communautaire au sein de collectivités minoritaires de l'une ou l'autre langue officielle. Des plans sont déjà en cours de préparation en vue d'ouvrir des stations dans des communautés francophones du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba et de l'Ontario.

En ce qui concerne la radiodiffusion dans les collectivités autochtones, des questions particulières se posent. C'est pourquoi, nous examinons certains aspects de la radiodiffusion communautaire autochtone dans une section distincte. (Voir le chapitre VII.)

2.6.2 Le financement public des stations communautaires

Le gouvernement fédéral finance le secteur communautaire au moyen de divers programmes généraux ou spéciaux. Le Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion (PAANR), administré par le secrétariat d'État, a été lancé en 1983 afin d'encourager la production d'émissions de radio et de télévision en langues autochtones. Nous avons déjà parlé du programme du secrétariat d'État qui vise la création de stations de radio dans les communautés minoritaires parlant l'une ou l'autre langue officielle. Ce programme s'inscrit dans le cadre de l'engagement qu'a pris le gouvernement de venir en aide aux collectivités minoritaires de langue française ou anglaise, conformément aux dispositions du projet de loi sur les langues officielles.

Le PAANR, qui devait initialement durer cinq ans, est maintenant financé de façon permanente et il en est question en détail au chapitre VII du présent rapport. Le programme, qui s'adresse aux minorités de l'une ou l'autre langue officielle, vise à fournir 3,5 millions de dollars en subventions d'immobilisations et 2,1 millions de dollars en fonds de démarrage pour la création de nouvelles stations de radio au cours des cinq prochaines années. Ces stations devraient être en mesure de fonctionner après cela sans trop d'aide du gouvernement.

En outre, les travailleurs du secteur communautaire peuvent obtenir de l'aide grâce aux programmes de formation et d'emploi d'été que gère le ministère d'Emploi et d'Immigration Canada. Cette aide consiste à défrayer une partie de la masse salariale de la station communautaire. Les fonds provenant des programmes d'emploi sont, bien sûr, un mode de financement à court terme et ne visent pas spécialement à résoudre les problèmes du secteur communautaire. Mis à part cette exception, le gouvernement fédéral ne cherche pas, pour l'instant, à financer les dépenses d'exploitation des stations de radio communautaire, mais plutôt les frais de première installation et, par le biais du PAANR, les coûts de production de la programmation.

Contrairement au gouvernement fédéral, celui du Québec offre un soutien continu aux stations de radio communautaire, sous forme de subventions d'exploitation, de prestation de services de consultation technique et de services d'experts. Dans l'ensemble, le financement du gouvernement provincial a représenté jusqu'ici 20 p. 100 environ de toutes les dépenses d'exploitation des stations de radio communautaire du Québec et totalise actuellement 1,3 million de dollars par an.

Selon le Groupe de travail, il faut coordonner les programmes gouvernementaux qui ont une incidence sur la radiodiffusion communautaire. Il a recommandé à cet effet que le gouvernement fédéral crée, au sein du ministère des Communications, un service de coordination. Dans la même recommandation, le Groupe de travail a proposé qu'Ottawa et les provinces se consultent quant aux mesures à prendre pour donner à la radiodiffusion communautaire une assise financière adéquate. (Recommandation nº 19.8, *Rapport*, p. 549.)

En ce qui concerne le financement gouvernemental du secteur communautaire, il importe de souligner que la capacité d'exploiter une station de radio varie beaucoup selon la taille des collectivités et le volume des dépenses qu'elles doivent engager. Ainsi, selon un des témoins que nous avons entendus, la *Vancouver Co-operative Radio*, qui existe depuis douze ans, fonctionne sans aucune aide financière, fédérale ou provinciale. La ville de Vancouver finance la station à raison de 3 p. 100, mais le gros des revenus de cette radio coopérative provient des droits d'adhésion que versent ses membres, ainsi que des recettes publicitaires. Son personnel ne dépasse pas 4,5 années-personnes, elle compte sur 300 bénévoles qui y travaillent régulièrement, et son budget de fonctionnement annuel est d'environ 190 000 dollars.

Les porte-parole de l'Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec (ARCQ) nous ont fait savoir que les stations établies en milieu urbain pouvaient compter sur la collaboration de 150 à 200 bénévoles par semaine, alors que celles des régions moins peuplées n'ont, elles, que de 25 à 40 bénévoles. Les stations membres de l'Association emploient de cinq à huit personnes, mais le nombre idéal devrait se situer, à leur avis, à 12 employés par station. Aussi, selon leur évaluation, les dépenses d'exploitation d'une station devraient varier entre 250 000 et 300 000 $ par an. L'Association estime donc que ses membres ont besoin d'un financement continu des deux paliers de gouvernement. Nous remarquons cependant que les personnes qui veulent bénéficier du programme que le secrétariat d'État offre aux minorités de langue officielle espèrent s'autofinancer dans cinq ans, ce qui semble contredire les affirmations de l'ARCQ.

La radio étudiante, quant à elle, est largement financée par l'université même et fonctionne presque exclusivement grâce à des bénévoles. Ces stations permettent aux étudiants d'acquérir une bonne formation et une expérience précieuse.

L'ARCQ a notamment proposé que les stations de radio communautaire aient accès à d'autres formes de soutien, comme les services de consultation que la Banque fédérale de développement offre aux petites entreprises. Elle estime aussi que les employés pourraient éventuellement tirer parti des programmes de formation professionnelle. Les porte-parole de l'ARCQ ont fait savoir, à cet égard, que certains employés, une fois formés par des stations de radio communautaire, vont travailler pour le compte de stations publiques ou privées. Le Comité reconnaît un certain fondement à la proposition qui vise à faciliter aux radiodiffuseurs communautaires l'accès à des programmes de soutien destinés principalement aux petites entreprises.

Dans l'ensemble, le Comité n'est pas convaincu que les besoins financiers légitimes des stations communautaires sont bien compris. Nous reconnaissons toutefois que la radio communautaire répond de façon relativement peu coûteuse aux besoins en radiodiffusion des Canadiens, surtout comparativement à la télévision. Nous reconnaissons aussi que les autorités fédérales, provinciales, territoriales et locales peuvent toutes avoir un rôle à jouer dans le soutien du secteur communautaire, bien que leurs rôles respectifs ne soient pas définis pour l'instant et qu'ils puissent varier selon le type de station communautaire en cause. Le Comité est tout à fait d'accord avec le Groupe de travail pour dire que le gouvernement fédéral,

les provinces et les territoires devraient se consulter sur toutes les questions qui ont trait au développement de la radiodiffusion communautaire.

Pour l'instant, le Comité n'estime pas nécessaire, comme l'a recommandé le Groupe de travail, de créer, au ministère des Communications, un service de coordination des programmes de financement et des politiques concernant le secteur communautaire. En écartant cette proposition, nous tenons toutefois à préciser qu'on ne doit pas en conclure qu'il ne faudrait pas un jour prendre une telle mesure. Nous estimons, simplement, en tenant compte des témoignages que nous avons recueillis, qu'on n'a pas fait valoir, de façon probante et uniforme, la nécessité d'un changement de cet ordre; de plus, les données limitées dont nous disposons actuellement ne permettent pas de justifier l'appui à cette proposition.

Recommandation 21

> Il ne faudrait prendre, pour l'instant, aucune mesure en vue de créer, au ministère des Communications, un service de coordination des programmes, des subventions et des modes de financement relatifs à la radiodiffusion communautaire. Il faudrait toutefois envisager de faciliter à ce secteur de la radiodiffusion l'accès aux programmes fédéraux de soutien appropriés et d'application plus générale, y compris aux programmes destinés d'abord et avant tout aux petites entreprises. Il faudrait effectuer une étude plus approfondie sur le niveau idéal et la nature de l'aide fédérale à la radio communautaire. Des pourparlers devraient avoir lieu d'autre part entre les gouvernements provinciaux et territoriaux en ce qui concerne le rôle de chaque palier de gouvernement.

2.6.3 L'accès aux recettes publicitaires et autres

Une part importante du budget d'une station peut provenir de la publicité. Selon l'ARCQ, ces revenus représentent de 35 p. 100 à 50 p. 100 des rentrées totales des stations membres.

Le tout est de savoir quelle incidence peut avoir la concurrence avec le secteur privé sur les stations communautaires et les radiodiffuseurs privés. Nous voulons, au premier chef, que les stations communautaires conservent leur caractère de service local distinct, qu'elles ne deviennent pas de simples radiodiffuseurs privés. Nous savons, par des décisions récentes du CRTC, que

la tentation est grande de ne pas tenir compte des conditions d'octroi des licences et des promesses de réalisation. Le Conseil a déclaré que désormais il se montrera sévère à l'endroit des stations qui persistent à passer outre aux règlements. En 1987, il a effectivement refusé de renouveler les licences d'exploitation de quatre stations communautaires. Nous ne pouvons que nous réjouir de la volonté que manifeste le Conseil de faire respecter ses directives dans ce secteur et nous espérons qu'il la maintiendra. En outre, nous ne voulons pas que les stations qui reçoivent des fonds publics livrent directement concurrence aux radiodiffuseurs pour qui la publicité est la seule source de financement. Toutefois, nous savons que dans de nombreux cas, les stations peuvent tirer des revenus commerciaux sans nuire à qui que ce soit. Nous estimons que la politique actuelle du CRTC en matière de publicité est équilibrée et acceptable.

Recommandation 22

> Le Comité approuve la politique que le CRTC applique à la radio communautaire en matière de publicité. Le Comité incite le Conseil à poursuivre ses efforts pour appliquer sa politique globale en vue du développement de la radio communautaire.

2.6.4 L'accès à la radio communautaire

La deuxième recommandation du Groupe de travail touchant la radio communautaire visait le CRTC. Le Groupe a en effet proposé que, dans le cadre de l'octroi des licences aux radiodiffuseurs communautaires, l'on reconnaisse et facilite un accès équitable aux différents groupes ethniques et culturels ainsi qu'aux divers groupes sociaux. (Recommandation nº 19.6, *Rapport*, p. 547.) Nous souscrivons à cette recommandation. Comme les témoins que nous avons entendus ont abordé cette question en rapport surtout avec la télévision, nous en parlerons plutôt dans le chapitre consacré à ce média.

2.7 L'enregistrement sonore et les émissions souscrites

2.7.1 Introduction

Aucune étude sur la radiodiffusion au Canada ne serait complète si elle omettait la question de l'interdépendance qui existe entre la radio et le secteur de l'enregistrement sonore. À quelques exceptions près, au moins la moitié des programmes diffusés par les stations de radio canadiennes se composent de musique enregistrée. Les émissions souscrites en représentent également une partie. Dans les deux cas, pour qu'une part appréciable des enregistrements diffusés par la radio canadienne soient canadiens, il faut que des compagnies canadiennes puissent en financer la production, en faire la promotion et en assurer efficacement la distribution.

Les recherches effectuées par le Groupe de travail et les consultations menées par le Comité ont clairement montré que la production d'enregistrements destinés à la radio se heurte à de graves obstacles. Il faut s'attaquer à ces problèmes.

2.7.2 Les enregistrements canadiens

En ce qui concerne les enregistrements sonores, il existe un écart important et évident entre la situation financière du secteur de la radio privée, qui est canadien et dont les revenus annuels dépassent 600 millions de dollars, et celle de l'industrie canadienne du disque, dont les rentrées sont légèrement supérieures à 60 millions de dollars. Néanmoins, si les sociétés canadiennes produisent les trois quarts des nouveaux disques canadiens, leurs revenus n'atteignent que 16 p. 100 de ceux du secteur de l'enregistrement sonore.

En raison du pourcentage de 30 p. 100 fixé à la radio MA en fait de contenu musical canadien, et des proportions variables imposées aux stations MF, les stations de radio sont tributaires de la production d'enregistrements canadiens. Elles veulent non seulement disposer d'un nombre suffisant de ces enregistrements pour être en mesure de respecter ces impératifs, mais elles souhaitent que ces enregistrements fassent l'objet d'une publicité efficace, qu'ils soient largement distribués aux disquaires et qu'on fasse suffisamment connaître au public les artistes et les chansons en question au moyen de concerts, d'entrevues, d'articles et de reportages dans les médias. En d'autres termes, les stations radio veulent que les sociétés d'enregistrement jouent le rôle qui leur revient et s'assurent que les artistes et les compositeurs

canadiens dont les oeuvres sont diffusées à la radio soient bien accueillis du public. Pour assurer l'essor de la musique canadienne, il faut à la fois des radiodiffuseurs forts et une solide industrie de l'enregistrement sonore.

Les radiodiffuseurs ne se sont généralement pas opposés aux exigences de contenu canadien imposées par le CRTC. En fait, la plupart des radiodiffuseurs privés les ont acceptées; pour les stations radio, il importe avant tout que les enregistrements qu'elles diffusent correspondent, d'où qu'ils viennent, au «format» musical de ces stations et qu'ils soient appréciés de leurs auditeurs.

Lorsqu'on a fixé le pourcentage de contenu canadien à la radio, en 1971, on s'attendait à ce qu'il contribue au développement de l'industrie canadienne de l'enregistrement sonore et à la vente de ses produits. Or, si le nombre des enregistrements canadiens a augmenté sensiblement, la vente, elle, n'a pas connu une hausse proportionnelle. Actuellement, bien que 30 p. 100 des enregistrements diffusés à la radio doivent être canadiens, 12 p. 100 seulement de ceux qui sont vendus le sont. Cela s'explique par plusieurs raisons. D'abord, les radiodiffuseurs ont été naturellement portés à diffuser les enregistrements de quelques artistes canadiens très populaires pour satisfaire en grande partie l'exigence de contenu canadien. En outre, s'il existait des programmes de soutien et des encouragements fiscaux pour venir en aide à la production de films et de vidéos canadiens et aux publications canadiennes, l'industrie de l'enregistrement ne bénéficiait d'aucune mesure semblable avant le lancement, en 1986, du Programme d'aide au développement de l'enregistrement sonore. Enfin, les campagnes de publicité en faveur des disques canadiens n'ont pas eu l'ampleur qu'elles auraient dû avoir et elles ont, en fait, réduit les réserves de ces disques dont disposaient les marchands.

À l'époque où la production de deux ou trois «tubes» suffisait à lancer un nouvel artiste en attendant la sortie d'un microsillon, les coûts de production étaient relativement faibles. Depuis le début des années 1970, on insiste davantage sur le microsillon, ce qui a fait monter les coûts. Cependant, l'exigence de contenu canadien a largement contribué à l'essor de l'industrie canadienne du disque dans les années 1970. Si les ventes ne correspondaient pas exactement au contenu canadien diffusé à la radio, d'importants progrès ont été réalisés et beaucoup de disques se sont remarquablement bien vendus.

Les années 1980 ont été, cependant, très difficiles pour l'industrie du disque au Canada et dans le monde entier. En dollars constants, les revenus provenant de la vente de disques sont passés au Canada de 376 millions de dollars en 1979 à 217 millions en 1982 et ils sont demeurés à peu près les mêmes depuis 1982. Cette baisse générale des revenus a particulièrement réduit la capacité des producteurs de financer de nouveaux enregistrements canadiens. Deux autres facteurs sont venus aggraver la situation : la montée en flèche des coûts de production et la consolidation croissante du contrôle sur la distribution des disques. Pour ce qui est de la musique de grande écoute, la montée des coûts est attribuable à l'incitation à produire et un vidéoclip et un enregistrement sonore pour assurer une bonne publicité aux nouveaux disques.

La proposition d'une politique précise en la matière déborde le cadre du présent rapport, mais nous estimons néanmoins nécessaire de concevoir une stratégie globale visant à assurer l'essor du secteur canadien de l'industrie de l'enregistrement sonore et à favoriser la production et la commercialisation de ces enregistrements. Le Programme d'aide au développement de l'enregistrement sonore, FACTOR-CTL et MusicAction constituent un premier pas important vers cet objectif, mais d'autres initiatives complémentaires sont également nécessaires.

Le Comité a dit, au chapitre II, qu'il approuvait les exigences faites à la radio en fait de contenu canadien. Il a également donné son appui à l'aide à la production de nouveaux enregistrements canadiens en précisant qu'il fallait aider les sous-catégories de musique canadienne. Toutefois, le Comité est également convaincu que les secteurs tant de langue anglaise que de langue française de l'industrie de l'enregistrement ont besoin d'une stratégie intégrée de développement.

Recommandation 23

> Il faudrait établir une stratégie intégrée visant à faciliter le financement et le développement des sociétés d'enregistrements canadiennes sonore, de façon qu'elles assurent plus efficacement la production, la distribution et la commercialisation d'enregistrements réalisés par des compositeurs et des artistes canadiens.

2.7.3 Les émissions radiophoniques souscrites

Si le Comité a entendu le témoignage d'associations commerciales représentant les industries d'enregistement sonore de langue française et de langue anglaise, il n'a presque rien su des producteurs canadiens d'émissions souscrites. Peut-être est-ce tout simplement parce que ce genre de production est limité. Néanmoins, au cours des audiences qu'il a tenues à Vancouver, le Comité a entendu le représentant de la société Drew Marketing Ltd., un producteur indépendant d'émissions canadiennes souscrites.

M. Dick Drew, président de cette société, a fait remarquer que :

> [...] les enquêtes effectuées auprès des auditeurs ont constamment montré que la majorité des Canadiens, les jeunes en particulier, préfèrent écouter la radio commerciale. Par conséquent, il importe au plus haut point de produire des émissions canadiennes et de les diffuser sur les ondes radiophoniques commerciales. (Mémoire, 18 juin 1987, p. 3.)

Alléguant que les producteurs indépendants sont capables de produire un grand nombre d'émissions canadiennes, M. Drew a déclaré qu'on manquait des fonds nécessaires à cette fin et qu'aucune exigence n'avait été établie en ce qui concerne les émissions canadiennes. Bien que M. Drew ait raison de souligner que le Fonds de développement de Téléfilm Canada ne vise que la télévision et qu'il n'est pas accessible aux producteurs d'émissions radiophoniques, nous notons que le Programme d'aide au développement de l'enregistrement sonore, créé par le gouvernement en 1986, prévoit une certaine aide à la production d'émissions canadiennes souscrites, même si les ressources disponibles sont principalement affectées à la musique enregistrée. Toutefois, les exigences du CRTC en matière de contenu canadien ne s'appliquent qu'aux émissions musicales. Pour une large part, c'est la raison pour laquelle la partie «parlée» des émissions radiophoniques est considérée comme ayant été produite localement et qu'elle est donc, par définition, canadienne. Cependant, cette situation évolue depuis que les émissions souscrites et les émissions réseaux se répandent davantage. Le Comité a donc recommandé que des exigences générales en matière de contenu canadien soient imposées aux réseaux radiophoniques et que la politique du CTRC relative aux émissions souscrites soit conçue de manière à encourager le développement et l'utilisation d'émissions souscrites canadiennes de préférence aux émissions souscrites étrangères.

Le Comité est d'avis que cette recommandation contribuera à créer un marché plus vaste pour les émissions radiophoniques souscrites d'origine canadienne. Toutefois, il serait justifié de réexaminer les possibilités d'aide financière offertes aux producteurs indépendants d'émissions radiophoniques, comparativement à celles dont disposent les producteurs de films et d'enregistrements vidéo.

Recommandation 24

> En mettant au point une politique visant à accroître le contenu canadien à la radio, il faudrait envisager avec soin l'adoption de mesures propres à encourager la production et l'utilisation d'émissions souscrites d'origine canadienne, contribuant ainsi à atteindre les objectifs de programmation énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

2.8 L'incidence de la nouvelle technologie

Le Comité canadien des systèmes de radiodiffusion de pointe, qui regroupe des représentants du gouvernement et du secteur de la radiodiffusion, étudie actuellement l'avenir que la technologie réserve à la radio et à la télévision et fera des recommandations concernant l'opportunité d'introduire des services de radiodiffusion de pointe.

De nombreuses stations de radio MA ont déjà commencé à diffuser en stéréo, et l'adoption par le Canada du procédé C-QUAM (modulation d'amplitude compatible de signaux en quadrature) de Motorola a intensifié cette tendance. Il faudra toutefois de cinq à sept ans avant que la diffusion en stéréo MA devienne monnaie courante; d'un autre côté, des restrictions budgétaires obligent la Société Radio-Canada à retarder cette conversion. (Voir le numéro du magazine *Broadcaster* de mars 1988, p. 5, 11 et 12.) Un grand nombre des nouvelles automobiles sont maintenant munies de récepteurs radio MA stéréophoniques. Cela devrait inciter un plus grand nombre de stations à adopter la transmission en stéréo, qui n'est guère onéreuse et qui leur permettrait d'être captées par les deux types d'appareils ordinaires, soit les récepteurs MA et les récepteurs de signaux stéréo MA. Pour stimuler la demande, il faudra convertir un nombre croissant de stations, déployer beaucoup d'efforts dans le domaine de la commercialisation et faire en sorte que les nouveaux récepteurs puissent syntoniser les signaux stéréo MA en plus des signaux ordinaires MA et MF. La modification d'un récepteur en vue de capter les signaux stéréo n'ajoutera presque rien au coût de fabrication.

D'après bon nombre de radiodiffuseurs, le son stéréophonique MA se rapproche tellement du son MF que les stations MA qui diffusent en stéréo ne seront plus désavantagées. En outre, on craint que ces dernières, tout comme les stations MF, perdent des auditeurs qui préféreront acheter des lecteurs de disques compacts et, lorsqu'ils seront sur le marché, des magnétophones numériques en raison de leur meilleure qualité sonore. C'est pourquoi les experts cherchent les moyens d'améliorer la transmission par ondes et songent notamment à perfectionner les récepteurs. On prévoit qu'il faudra de dix à quinze ans pour que tous les récepteurs soient perfectionnés, ce qui permettra de modifier les critères de transmission. D'ici là, un effort constant doit être déployé pour dissiper le brouillard électronique engendré par les innombrables sources d'interférence qui polluent aujourd'hui l'environnement électronique.

La transmission numérique, qui égalerait en qualité le disque compact, fait également l'objet d'un examen. Les experts envisagent la mise en place de canaux radiophoniques sur la bande des ondes décimétriques (UHF), en fournissant, par exemple, des canaux supplémentaires pour faciliter la transmission par télévision à haute définition (voir la section 3.11). L'une des possibilités envisagées consisterait à installer des canaux radio numériques dans la bande qu'occupent actuellement les systèmes de navigation aéronautique si tous ceux-ci adoptaient le relais micro-ondes. Une autre solution consisterait à transmettre par satellite de diffusion directe les services régionaux ou nationaux aux stations munies d'antennes paraboliques. En raison de la grande zone de rayonnement des satellites, ce type de transmission ne conviendrait pas aux services radiophoniques locaux.

Évidemment, on pourrait également offrir ces services par câble, de façon conventionnelle ou par satellite. Toutefois, la mobilité des récepteurs, qui constituait l'un des principaux attraits de la radio, fait pencher la balance en faveur de la transmission par ondes ou de la liaison directe par satellite. D'une façon ou d'une autre, la popularité de la radio et le désir constant d'en améliorer la qualité sonore indiquent que, dans les années à venir, on fera beaucoup appel à la technologie de pointe et on utilisera des bandes plus larges à la fréquence supérieure du spectre.

III LA TÉLÉVISION CANADIENNE

3.1 Introduction

La télévision, qui a été inaugurée au Canada en 1952, a connu des débuts bien différents de ceux de la radio. À cette époque des débuts de la radio, il n'y avait aucune politique nationale de la radiodiffusion et cette dernière nous venait du secteur privé. Les programmes se composaient surtout d'émissions étrangères. C'est plus tard que l'expérience a abouti à la création d'un service de radio public et à l'institution d'un régime de licences et d'une réglementation s'appuyant sur des dispositions législatives explicites. Mais lorsque la télévision a débuté, la Société Radio-Canada existait déjà. On avait aussi tout un cadre réglementaire, mais celui-ci était conçu en fonction d'objectifs législatifs prévus pour la radio et qui n'avaient foncièrement pas changé depuis les années 1930. De plus, en prévision de la venue prochaine de la télévision, on avait mis sur pied une Commission d'enquête publique chargée d'examiner l'orientation que devait prendre ce nouveau moyen de communication.

Dans le rapport qu'elle publia en 1951, la Commission Massey se disait bien consciente des défis que le Canada aurait à relever pour se tailler solidement une place dans le secteur de la télévision. On prévoyait que celle-ci coûterait dix fois plus cher que la radio, mais qu'elle serait, par contre, commercialement très attractive. La Commission Massey recommandait que Radio-Canada donne suite aux projets arrêtés en vue de la réalisation d'émissions nationales et de l'extension de la télévision au pays tout entier et proposait aussi qu'aucune station privée n'obtienne une licence tant que Radio-Canada n'aurait pas mis au point des émissions nationales de télévision. Compte tenu des réalités d'ordre commercial, la Commission Massey avait formulé la mise en garde suivante : «la pression qu'on exercerait sur les postes de télévision privés [...] pour les amener à devenir de simples moyens de transmission des émissions commerciales d'origine américaine, serait presque irrésistible.» (Canada, Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (Commission Massey), Ottawa : Imprimeur du Roi, 1951, p. 350.)

Depuis les origines de la télévision en 1952, il a fallu mener une lutte constante pour mettre sur pied un réseau de télédiffusion canadien qui aurait les ressources financières voulues pour pouvoir produire et diffuser une proportion importante d'émissions canadiennes. Comme l'ont confirmé

toutes les études qui ont suivi l'enquête de la Commission Massey, le gouvernement du Canada a un rôle capital à jouer à cet égard si l'on veut atteindre cet objectif.

Bien que la télévision canadienne ait été à l'origine uniquement publique, le secteur privé y occupe une place de plus en plus grande depuis les années 50. Comme l'illustre le tableau 3.1 ci-dessous, sur les 136 stations de télévision exploitées au Canada, seulement 28 sont maintenant possédées et exploitées par Radio-Canada, tandis que 89 stations appartiennent à des intérêts privés. La plupart des stations privées détiennent une licence du CRTC à titre de stations affiliées des réseaux anglais ou français. Sur les 69 stations anglaises, 26 sont affiliées au réseau public de Radio-Canada, 28 au réseau privé de CTV, et les 16 autres sont indépendantes et n'appartiennent à aucun réseau. La télévision de langue française compte 19 stations privées, dont 10 sont affiliées au réseau TVA, 4 au réseau Quatre-Saisons (qui a obtenu sa licence en 1986) et 5 au réseau français de Radio-Canada. Six des stations affiliées au réseau TVA sont aussi affiliées à un quatrième réseau français, le réseau Pathonic, qui a été créé à l'automne de 1986.

Tableau 3.1 Stations de télévision productrices selon la langue et le réseau, 31 mars 1988[1]

Réseau	Anglaises	Françaises	Autochtones[2]	Multiculturelles	Total
Propriété de la SRC	16	12	--	--	28
Affiliées à la SRC	26	5	6	--	37
Indépendantes	13	--	--	1[3]	14
Affiliées à TVA	--	10	--	--	10
Affiliées à CTV	28	--	--	--	28
Quatre-Saisons	--	4	--	--	4
Télévision communautaire	4	2	4	--	10
Télévision éducative[4]	1	1	--	--	2
TV Ontario	1	--	--	--	1
Radio-Québec	--	1	--	--	1
Global	1	--	--	--	1
Total	**90**	**35**	**10**	**1**	**136**

1. Ce tableau porte exclusivement sur les stations de télévision dont une partie du programme est constitutée d'émissions locales (stations productrices). Il exclut les stations qui ne font que retransmettre les émissions d'une autre station (stations réémettrices).
2. Six stations affiliées à Radio-Canada et autre stations indépendantes ont une licence leur permettant de diffuser certaines émissions locales en langues autochtones.
3. Il n'existe qu'une seule station multiculturelle indépendante, CFMT-TV, de Toronto.Cette station est titulaire d'une licence du CRTC aux termes de laquelle au moins 60 p. 100 de la semaine de télédiffusion doivent être constitués d'émissions à l'intention des minorités ethniques.
4. Il existe une station de télévision éducative de langue française à Montréal, CFTU-TV. Il y a également une station de télévision éducative titulaire d'une licence à Calgary, affiliée au réseau ACCESS (NCS 037-TV), mais elle n'est pas encore entrée en exploitation.

Source: CRTC.

Le secteur privé domine également l'ensemble du réseau de télédiffusion canadien au chapitre des revenus; ceux-ci ont légèrement dépassé un milliard de dollars en 1986, stations et réseaux compris. L'ensemble des stations privées de télévision anglaise avaient réalisé des recettes de 834 millions de dollars, comparativement à 174,7 millions pour les stations et les chaînes françaises privées. À titre de comparaison, mentionnons que, pour l'exercice 1986-1987, le budget des stations et du réseau de télévision anglais de Radio-Canada était de 337,5 millions de dollars et celui des stations et du réseau français, de 232,4 millions.

Cette brève description de la télédiffusion classique en direct au Canada serait incomplète si l'on omettait de signaler la pénétration des trois grands réseaux commerciaux et du réseau PBS de télévision américaine au Canada (les «3+1»). Accessibles depuis la fin des années 40 — avant l'établissement de stations canadiennes — dans les localités situées à proximité des frontières américaines, les signaux des réseaux commerciaux sont maintenant importés au Canada par les sociétés de câblodistribution et retransmis par presque tous les câblodistributeurs, de même que les signaux de PBS et de quelques stations indépendantes américaines. Cette situation a eu des répercussions importantes sur les stations et chaînes de télévision canadiennes, en particulier celles du secteur privé, dont les revenus proviennent en grande partie de la diffusion d'émissions qui peuvent aussi être captées sur les réseaux américains. Ce qu'il importe de bien comprendre, c'est que la télévision au Canada comporte trois éléments, à savoir : les stations et chaînes de langue française, les stations et chaînes de langue anglaise, et les stations et réseaux américains qui peuvent être captés au Canada.

À partir de 1982, le CRTC a également accordé des licences à un certain nombre de nouveaux réseaux nationaux de télévision qui utilisent les liaisons satellite-câble au lieu de relayer leurs émissions à leurs stations affiliées par voie hertzienne, comme le font habituellement les réseaux ordinaires. On peut voir au tableau 3.2 les réseaux de télévision payante et de services spécialisés de ce genre, ainsi que le nombre des foyers qu'ils atteignent. Les deux services les plus recherchés, *The Sports Network* et *MuchMusic*, sont captés par un peu plus de 1 200 000 foyers, soit environ 13 p. 100 de tous les ménages canadiens. Le Conseil a aussi autorisé l'importation d'un bon nombre de programmes des réseaux complémentaires américains utilisant les liaisons satellite-câble. Le tableau qui suit donne un aperçu des abonnements aux plus populaires de ces services.

Tableau 3.2 Nombre d'abonnés à la télévision payante et aux services spécialisés canadiens et américains, décembre 1987

	Nombre de ménages
Services canadiens de longs métrages	
First Choice	509 561
Superchannel	188 658
Super Écran	156 246
Services spécialisés canadiens	
Much Music	1 230 489
The Sports Network	1 282 122
Telelatino	138 147
Cathay	10 025
Chinavision	10 679
Services américains	
Arts and Entertainment	671 647
The Nashville Network	622 304
Cable News Network (CNN)	684 334
CNN Headline	342 110
Financial News	333 670
Country Music	266 905
The Learning Channel	127 094

Source: Association canadienne de la télévision par câble (Mediastats Inc.).

La place qu'occupent la télévision payante et les services spécialisés dans le système de télévision au Canada va toutefois sensiblement augmenter lorsque les nouveaux canaux autorisés par le CRTC en novembre 1987 entreront en service et que la nouvelle réglementation y afférente prendra effet. La distribution de ces programmes sur le volet de base pourrait porter la clientèle des services spécialisés de langue anglaise à environ 5 millions d'abonnés et à 1 million le nombre des abonnés de langue française.

Ce sont les réseaux privés canadiens conventionnels et leurs stations affiliées qui attirent le plus de téléspectateurs. Comme l'indique le tableau 3.3, les réseaux CTV, TVA et Quatre-Saisons et leurs stations affiliées rejoignaient un tiers de l'ensemble de l'auditoire en 1986, soit 33,4 p. 100; ils étaient suivis des réseaux anglais et français de Radio-Canada et de leurs stations affiliées qui avaient la faveur d'un peu plus du quart des téléspectateurs, soit 25,8 p. 100. Venaient ensuite les réseaux américains et leurs stations, qui avaient l'écoute de 22,9 p. 100 de l'auditoire. Les stations de télévision canadiennes indépendantes, dont la popularité a augmenté

sensiblement au cours de la dernière décennie, avaient une clientèle représentant 13 p. 100 des téléspectateurs. Les services provinciaux de télévision éducative qui ne sont offerts que par quatre des provinces canadiennes, avaient la faveur de 2,5 p. 100 des auditeurs, tandis que l'auditoire de la télévision payante et des services spécialisés s'élevait à 2 p. 100 de la clientèle.

Tableau 3.3 Répartition de l'écoute entre les différents groupes de stations
Automne 1976 -- Automne 1986 (en pourcentage)

Groupes de stations	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
De langue anglaise											
CBC	20,2	19,8	20,7	19,8	18,1	16,0	17,1	17,3	17,4	16,8	16,5
Propriétés	11,3	11,2	11,7	11,4	10,3	9,5	10,4	10,7	10,7	10,5	10,4
Affiliées	8,9	8,6	9,0	8,4	7,8	6,5	6,7	6,6	6,6	6,3	6,1
CTV	25,1	25,2	24,8	25,6	23,1	26,7	25,9	25,5	22,9	23,0	21,0
Indépendantes[1]	8,9	9,5	9,6	9,3	11,3	11,7	11,4	13,2	12,8	11,5	13,0
Télé payante	--	--	--	--	--	--	--	--	1,3	1,5	1,7
TVO/KNOW	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	1,1
États-Unis	22,1	22,2	22,6	22,7	24,5	23,9	24,6	24,0	23,7	23,6	22,9
Total	**76,7**	**77,1**	**78,2**	**78,0**	**77,7**	**79,0**	**79,6**	**80,9**	**79,0**	**77,4**	**76,1**
De langue française											
Radio-Canada	11,8	11,0	10,3	9,9	8,3	8,4	9,1	9,0	9,1	9,2	9,3
Propriétés	7,5	6,9	7,0	6,5	5,6	5,7	5,8	6,3	6,4	6,6	6,6
Affiliées	4,3	4,1	3,3	3,4	2,7	2,7	3,3	2,7	2,7	2,6	2,7
TVA	11,3	11,6	11,2	11,7	13,3	11,9	10,5	8,3	10,3	11,5	11,3
Quatre-Saisons	--	--	--	--	--	--	--	--	--		1,1
Radio-Québec	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	0,9	1,1	1,2	1,4
Télé payante	--	--	--	--	--	--	--	--	0,2	0,3	0,3
TVFQ	--	--	--	#	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Autres[2]	--	--	--	--	--	--	--	0,8	0,3	0,3	0,3
Total	**23,3**	**22,9**	**21,8**	**22,0**	**22,3**	**21,0**	**20,4**	**19,1**	**21,0**	**22,6**	**23,9**
Toutes les stations	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[1] Comprend la Chambre des communes et Global
[2] Comprend la Chambre des communes
– Pas en onde
Moins de 0,05 p. 100
Source: Service de recherche SRC (BBM)

Le coût de production élevé des émissions de télévision canadiennes explique essentiellement la participation de l'État canadien à la radiodiffusion. Dans son *Rapport*, le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion a inclus des renseignements sur l'importance des sommes allouées par la Société Radio-Canada et les radiodiffuseurs privés pour la production d'émissions canadiennes. Les données, recueillies dans le cadre d'une étude spéciale destinée au Groupe de travail, apparaissent de façon sommaire dans le tableau 3.4 ci-après. Elles indiquent à quel point la production des émissions canadiennes dépend de la Société Radio-Canada. En effet, 60 p. 100 des dépenses faites pour les émissions de langue anglaise et 76 p. 100 de celles faites pour les émissions de langue française ont été engagées par Radio-Canada. Dans le domaine du divertissement et des arts, les pourcentages atteignent respectivement 73 p. 100 et 68 p. 100. Il importe néanmoins de souligner que les radiodiffuseurs privés ont consacré des montants considérables aux émissions canadiennes, tout particulièrement dans les domaines des informations en anglais et des variétés en français.

Tableau 3.4 Dépenses pour la production d'émissions canadiennes Radio-Canada et diffuseurs privés, 1985

	Radio-Canada		Diffuseurs privés		Total	
	millions de $	% du total	millions de $	% du total	millions de $	% du total
Stations de langue anglaise						
Actualités et information	185,2	55	151,2	45	336,4	59,8
Sports	30,7	49	32,4	51	63,1	11,2
Émissions pour enfants	14,2	88	1,9	12	16,1	2,9
Divertissement, Arts, etc.	106,4	73	40,3	27	146,7	26,1
Total	**336,6**	**60**	**225,9**	**40**	**562,5**	**100,0**
Stations de langue française						
Actualités et information	99,5	77	30,0	23	129,5	48,1
Sports	21,5	88	2,9	12	24,4	9,1
Émissions pour enfants	13,1	99	,1	1	13,2	4,9
Divertissement, Arts, etc.	69,5	68	32,8	32	102,3	38,0
Total	**203,6**	**76**	**65,8**	**24**	**269,4**	**100,0**

Source: ***Rapport*** **du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, p. 473.**

Pour bien analyser les chiffres qui figurent dans ce tableau, il faut se rappeler qu'une dramatique d'une heure en langue anglaise peut facilement coûter 500 000 $ et encore bien plus cher aux États-Unis. Les budgets affectés à la production d'une heure d'émission en français sont grandements inférieurs aux budgets de production de langue anglaise; cependant, la

concurrence croissante sur le marché télévisuel crée des pressions pour accroître ces budgets. Les coûts de production varient toutefois énormément selon le type d'émission. Ainsi, les émissions d'information et de sport coûtent beaucoup moins cher à produire qu'un dramatique. En conséquence, les radiodiffuseurs anglophones en particulier ont tendance à présenter des émissions d'information et de sport canadiennes et des émissions de variétés non canadiennes, généralement américaines.

Le montant de 165 millions de dollars alloué par les radiodiffuseurs canadiens aux émissions étrangères en 1985 montre bien à quel point ceux-ci diffusent de telles émissions. La plus grande partie de ce montant, soit 133 millions de dollars, a été dépensée par les radiodiffuseurs privés de langue anglaise, généralement pour des émissions de variétés (121 millions de dollars) provenant surtout des États-Unis. Puisqu'on peut acheter des émissions américaines en primeur pour 5 à 10 p. 100 de leur budget de production, et des émissions souscrites pour encore moins, les radiodiffuseurs canadiens peuvent présenter des émissions coûteuses à une fraction de leur prix de revient.

Les catégories d'émissions, surtout en langue anglaise, auxquelles sont consacrées la plupart des sommes allouées aux émissions canadiennes ne sont pas celles qu'on écoute le plus. En réalité, comme l'indique le tableau 3.5, les téléspectateurs préfèrent les dramatiques et les émissions de variétés.

Tableau 3.5 Temps d'écoute selon la catégorie d'émissions 6h à 2h (journée complète), année civile 1986

	Télévision de langue anglaise (%)	Télévision de langue française (%)
Nouvelles	12	11
Affaires publiques	8	10
Sports	10	7
Dramatiques	48	42
Variétés-Musique-Jeux	18	26
Autres	4	4

Source: Service de recherche SRC (A.C. Neilsen)

La préférence du public pour les dramatiques est encore plus prononcée aux heures de grande écoute, c'est-à-dire de 19 h à 23 h, alors que 63 p. 100 des téléspectateurs qui écoutent la télévision anglaise et 59 p. 100

de ceux qui écoutent la télévision française regardent des dramatiques. Toutefois, dans cette dernière catégorie, un très petit pourcentage des émissions offertes sont canadiennes, tout particulièrement à la télévision anglaise. Cela n'est évidemment pas surprenant compte tenu des coûts de production de telles émissions.

En ce qui concerne la télévision de langue anglaise, les pourcentages de disponibilité et de temps d'écoute des émissions figurent au tableau 3.6 pour l'année civile 1985 (dernière année de radiodiffusion complète pour laquelle des données sont disponibles).

Tableau 3.6 Disponibilité et temps d'écoute des émissions canadiennes à la télévision de langue anglaise
6h à 2h (journée complète) année civile 1985

	Émissions canadiennes offertes (%)	Temps d'écoute des émissions canadiennes (%)
Ensemble des émissions	29	29
Nouvelles	45	90
Affaires publiques	51	65
Sports	51	64
Dramatiques	4	3
Variétés-Musique-Jeux	30	21

Source: Service de recherche SRC (A.C. Neilsen)

En ce qui concerne la télévision de langue française, les pourcentages de disponibilité et de temps d'écoute des émissions sont très différents.

Tableau 3.7 Disponibilité et temps d'écoute des émissions canadiennes à la télévision de langue française
6h à 2h (journée complète), année civile 1985

	Émissions canadiennes offertes (%)	Temps d'écoute des émissions canadiennes (%)
Ensemble des émissions	59	65
Nouvelles	92	100
Affaires publiques	82	97
Sports	94	94
Dramatiques	13	22
Variétés-Musique-Jeux	67	83

Source: Service de recherche SRC (A.C. Neilsen)

Ces chiffres indiquent qu'il existe deux différences fondamentales entre la radiodiffusion de langue anglaise et celle de langue française. Tout d'abord, la plupart (59 p. 100) des émissions disponibles en français sont d'origine canadienne, tandis que la plupart (71 p. 100) des émissions disponibles en anglais proviennent de l'étranger. En deuxième lieu, les dramatiques canadiennes en langue française sont très populaires.

Le tableau 3.8 indique, pour chaque catégorie de stations françaises et anglaises, dans quelle mesure les émissions écoutées sont d'origine étrangère. Il ne fait aucun doute que la présence à la télévision anglaise des stations et réseaux américains, qui offrent presque exclusivement des émissions américaines, explique en grande partie les différences entre les télévisions française et anglaise. Toutefois, il est également vrai, comme l'indique le tableau 3.8, que 77 p. 100 des émissions diffusées durant la soirée (de 19 h à 23 h) par les stations privées canadiennes de langue anglaise sont d'origine étrangère et que 78 p. 100 du temps d'écoute est consacré à ces émissions. Le tableau montre que ce sont les stations que possède et exploite Radio-Canada qui offrent le plus d'émissions canadiennes et qui réussissent à attirer le plus grand nombre de spectateurs avec ces émissions, suivies en cela par les stations privées affiliées à Radio-Canada et par les stations privées de langue française.

Tableau 3.8 Disponibilité et temps d'écoute des émissions étrangères (du lundi au dimanche, année civile 1985)

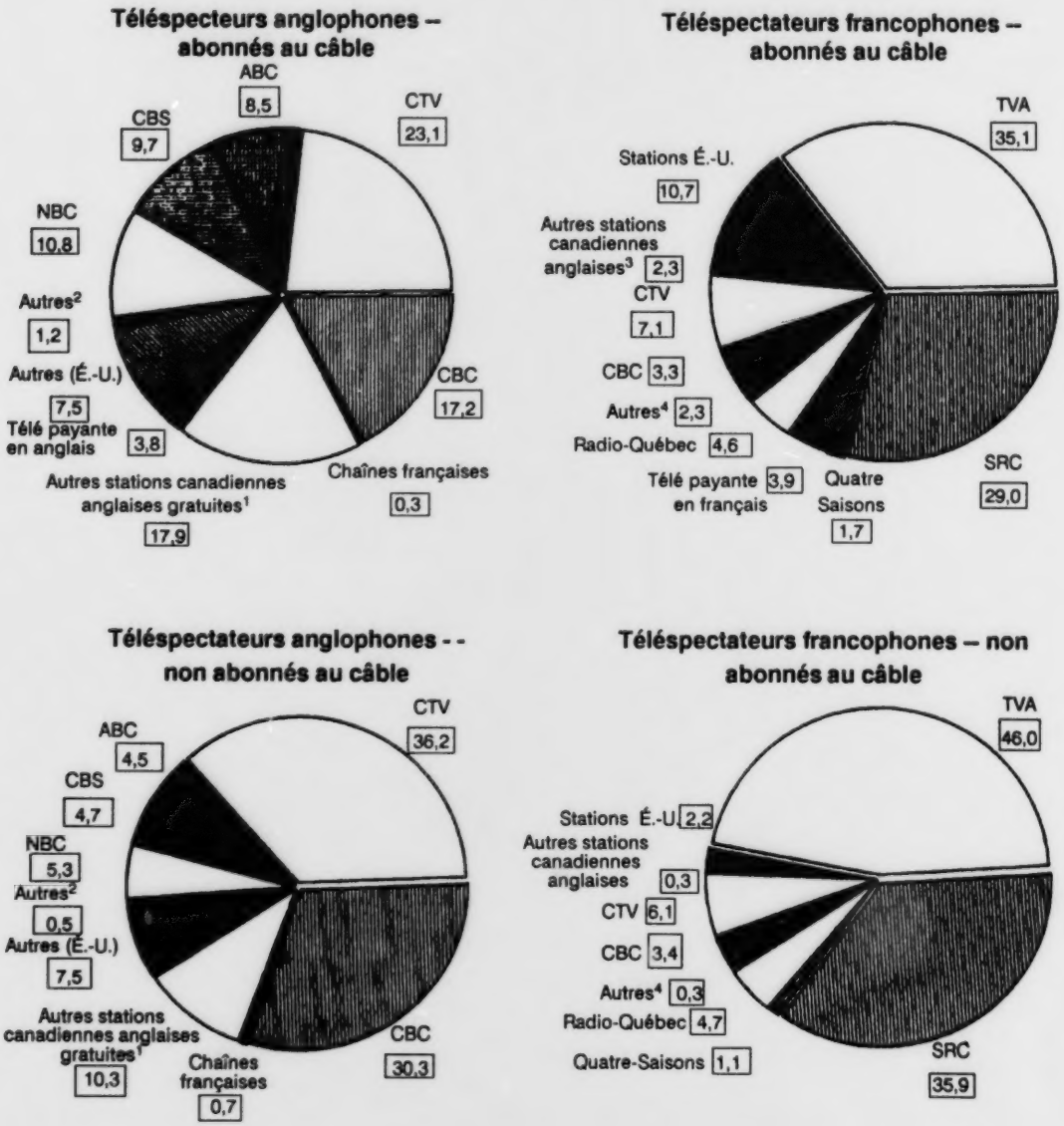
	Offre (en %)		Écoute (en %)	
	6h à 2h	19h à 23h	6h à 2h	19h à 23h
Télévision française				
Stations canadiennes-françaises et TVFQ	41	44	35	41
Stations canadiennes-françaises seulement	36	40	35	41
Propriété de Radio-Canada	33	24	27	26
Affiliées à Radio-Canada	39	30	36	29
TVA	41	51	39	54
Autres[1]	49	59	36	41
Télévision anglaise				
Stations canadiennes-anglaises et américaines	71	77	71	78
Stations canadiennes-anglaises seulement	48	59	58	67
Propriété de Radio-Canada	41	21	36	28
Affiliées à Radio-Canada	46	38	54	48
CTV	48	74	62	79
Autres[2]	54	75	72	84

[1] Comprend Radio-Québec, TVFQ et la télévision payante
[2] Comprend Global, les stations indépendantes, TVO, Knowledge et la télévision payante
Source: Société Radio-Canada, Service de recherches, (A.C. Nielsen)

L'augmentation rapide du nombre d'abonnements au câble constitue l'un des plus importants changements qu'ait subi le système de la radiodiffusion canadienne au cours des vingt dernières années. Alors que seulement 21 p. 100 des foyers canadiens étaient abonnés à la câblodistribution en 1970, ce chiffre est passé à 54 p. 100 en 1980 et à 67 p. 100 en 1987.

L'expansion du câble au Canada, qui est largement attribuable au fait que la câblodistribution permet de diffuser clairement les signaux provenant des États-Unis, a d'importantes répercussions sur le plan de la politique. Tout d'abord, les Canadiens abonnés au câble ont moins tendance à écouter les stations et les réseaux canadiens que ceux qui n'y sont pas abonnés; ils sont donc moins portés à regarder des émissions canadiennes. Alors que les anglophones non abonnés consacrent seulement 23 p. 100 de leur temps d'écoute aux émissions diffusées par les stations américaines, les foyers abonnés au câble y consacrent 36,5 p. 100. En deuxième lieu, les Canadiens français abonnés au câble sont moins portés à écouter des émissions de langue française que ceux qui n'y sont pas abonnés. Ainsi, en 1986, les francophones non abonnés ont consacré 87,7 p. 100 de leur temps d'écoute aux émissions présentées par les stations de langue française, tandis que les francophones abonnés y consacraient 76,6 p. 100. Le tableau 3.9 donne des renseignements plus détaillés concernant les répercussions de la câblodistribution sur le temps d'écoute de la télévision canadienne.

Graphique 3.1 Habitudes d'écoute des téléspectateurs anglophones et francophones abonnés au câble et non abonnés au câble, année civile 1986



[1] Les autres stations canadiennes anglaises gratuites incluent -- Global, les stations canadiennes indépendantes, les réseaux provinciaux de télévision éducative

[2] CFMT, le câble et le service national de diffiusion par satellite de la Chambre des Communes.

[3] Les autres stations canadiennes anglaises incluent: Global, les stations canadiennes indépendantes, le réseau de télévision éducative provincial et la télé payante en anglais.

[4] TVPQ, CFMT, le câble et le service national de diffusion par satellite de la Chambre des Communes.

Source: Service de recherche SRC (A.C. Nielsen)

L'un des défis de taille que le CRTC s'efforce de relever depuis vingt ans consiste à élaborer et à appliquer des politiques sur la câblodistribution qui tiennent compte des objectifs établis pour le système de la radiodiffusion canadienne. Dans son sixième rapport, le Comité a présenté des propositions législatives visant à donner au CRTC un mandat plus clair à l'égard de la réglementation de la câblodistribution (recommandations 48 à 62). Dans son cinquième rapport, il avait également reconnu que le Canada pouvait commencer à profiter davantage de la force de l'industrie de la câblodistribution en mettant au point des réseaux canadiens satellite-câble. Dans le présent chapitre, ainsi que dans les chapitres IV, V, VI et VIII nous aborderons de façon plus approfondie les questions liées à la réglementation de l'industrie de la câblodistribution et à la création de réseaux satellite-câble.

L'expansion de la câblodistribution au Canada a entre autres eu comme avantage de nous donner accès à des canaux communautaires, bien que le temps d'écoute de ceux-ci soit à peine mesurable. Ces canaux sont en réalité des services de télévision en circuit fermé que le CRTC a exigés des câblodistributeurs dans le cadre de leur service de base aux abonnés.

La télévision communautaire diffère de la radio communautaire en ce qu'elle n'est pas exploitée par des stations indépendantes. Les émissions sont plutôt la responsabilité des câblodistributeurs. La plupart des réseaux de câblodistribution sont tenus d'offrir un canal communautaire, et on s'attend à ce que tous favorisent l'expression communautaire dans la mesure où les circonstances le permettent. Malheureusement, comme pour la radio communautaire, nous disposons de très peu de renseignements sur la nature des émissions produites par ces canaux, la fréquence avec laquelle elles sont regardées et le type d'appui que les câblodistributeurs donnent vraiment aux groupes communautaires. Cette situation est peut-être en train de changer. En effet, deux études indépendantes effectuées récemment comportent certaines données sur l'écoute des canaux communautaires. L'Association canadienne de télévision par câble vient de terminer sa propre étude du canal communautaire. De plus, le Regroupement des organismes communautaires de communications du Québec a fait faire une étude indépendante afin d'obtenir de plus amples renseignements sur son auditoire. Les résultats des deux dernières études ont été rendus publics en février 1988.

Dans le reste du présent chapitre, nous examinerons et évaluerons les politiques actuelles sur la radiodiffusion qui influent sur les divers éléments de la télédiffusion au Canada, en commençant par un aperçu de la politique

actuelle du CRTC en matière d'octroi de licences et de réglementation. L'examen du Comité tient compte de l'énorme déséquilibre qui existe maintenant entre les émissions canadiennes et les émissions étrangères. Aucun autre pays industrialisé n'est aussi envahi que le Canada par les émissions de télévision étrangères ni ne possède un marché aussi fragmenté. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail, les Canadiens peuvent, dans de nombreuses villes, voir plus d'émissions de télévision américaines que les Américains eux-mêmes parce que, au Canada, ces émissions sont diffusées sur les canaux américains dont nous importons les signaux ainsi que sur les stations et réseaux canadiens. La situation qui prévaut actuellement dans la télédiffusion canadienne est loin de ce qu'avait prévu le Parlement lorsqu'il avait établi des objectifs pour le système dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968.

Aucune solution ne peut évidemment, à elle seule, régler tous les problèmes. Toutefois, au cours des années 1980, on est de plus en plus conscient de ces problèmes, et les initiatives prises en 1983, tout particulièrement la création du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, ont constitué un pas dans la bonne direction. D'autres changements profonds sont encore nécessaires, mais les points forts du système actuel doivent être conservés et servir de base aux modifications.

En évaluant, dans le présent rapport, les solutions qui s'offrent en matière de politique, le Comité a tenté d'aborder de façon réaliste la question des coûts élevés qu'entraîne la production d'émissions de haute qualité, spécialement dans le domaine du divertissement et des arts. Nous avons aussi constamment tenu compte, d'une part, des limites que nous impose la fragmentation excessive du marché et, d'autre part, de la nécessité d'élaborer des politiques qui puiseront aux sources éventuelles de financement pour produire des émissions canadiennes, et de regrouper ces ressources afin que les émissions canadiennes soient produites avec des budgets défiant la concurrence. Dans le présent chapitre, nous examinerons également le rôle de chacun des éléments de la télédiffusion canadienne, nous attardant à la collaboration que chaque participant peut et doit apporter en vue d'atteindre les objectifs qui, selon nous, devraient être énoncés dans la nouvelle loi sur la radiodiffusion.

3.2 L'octroi de licences et la réglementation

Le CRTC dispose de trois instruments pour veiller à ce que les objectifs établis dans la *Loi sur la radiodiffusion* soient atteints dans le domaine de la télévision; ce sont : l'octroi de licences, la réglementation et les conditions de licence. Souvent, on oublie le pouvoir qu'a le CRTC d'octroyer des licences, mais il faut se rappeler que ce pouvoir d'octroyer ou de refuser une licence est extrêmement important parce qu'il permet d'établir la structure du système de la radiodiffusion canadienne, laquelle permet à son tour de déterminer ce que le système est en mesure de faire.

3.2.1 L'octroi de licences aux stations et réseaux canadiens

Le Conseil met en place la structure du système au niveau local, régional et national, dans les deux langues officielles, en décidant notamment, à combien de stations et à quelles stations il octroiera une licence, à quel titre (station indépendante ou station affiliée à un réseau), à combien de réseaux conventionnels (tels que CTV en anglais et TVA en français) et à combien de réseaux satellite-câble en tant que distributeurs de services spécialisés ou canaux diffusant uniquement des films. Par exemple, le Conseil a favorisé le développement de structures différentes pour la télévision de langue anglaise et celle de langue française en octroyant des licences, pour la première, à de nouvelles stations indépendantes et, pour la seconde, à des stations affiliées à un second réseau privé (Quatre-Saisons).

Les décisions rendues par le CRTC en la matière modifient également l'équilibre entre les secteurs public et privé. Ainsi, l'octroi de licences à des services de télévision éducative provinciaux a introduit un nouvel élément public. Dans les provinces où de tels services existent, le secteur public offre maintenant des programmes plus variés. Par ailleurs, la décision de ne pas accorder de licence à la Société Radio-Canada pour offrir un deuxième réseau en anglais et en français a entravé l'expansion du secteur public.

L'un des changements structurels les plus importants des derniers temps s'est produit en 1987 lorsqu'une licence a été accordée pour qu'un certain nombre de nouveaux services spécialisés soient offerts dans le cadre des services de base par câble et lorsqu'on a permis que d'autres services facultatifs fassent partie de cette dernière catégorie. Cette décision entraînera une légère augmentation des tarifs mensuels de base exigés des abonnés au câble, mais elle augmentera considérablement le choix d'émissions lorsque les services commenceront à être offerts en septembre 1988.

Seul l'avenir nous dira quelles répercussions ce changement structurel aura sur les radiodiffuseurs conventionnels. Le CRTC, qui a souligné qu'il tenait à protéger les services actuels, a déclaré qu'il était :

> [...] convaincu que, compte tenu de l'intérêt particulier de leur programmation, ces services spécialisés n'auront pas de répercussions néfastes indues sur les recettes et les frais de programmation des radiodiffuseurs conventionnels et n'occasionneront pas une fragmentation importante de l'auditoire. (Un plus grand choix d'émissions canadiennes, Décisions du CRTC sur les services spécialisés et la télévision payante au Canada, 30 Novembre 1987, p. 62 & 63.)

L'importance qu'on attache depuis quelques années à l'expérience et à la solidité financière des radiodiffuseurs plutôt qu'à la concentration de la propriété constitue un autre changement d'orientation important de la part du CRTC en matière d'octroi de licences. Nous examinons cet aspect de la politique d'attribution des licences au chapitre VIII.

L'un des grands problèmes qui se posent dans le domaine de la radiodiffusion consiste à déterminer jusqu'à quel point on peut étendre l'éventail des services de radiodiffusion sans occasionner une fragmentation des auditoires et des recettes qui empêcherait d'offrir une programmation de grande qualité et de diffuser une gamme suffisante d'émissions canadiennes. Un autre problème connexe concerne l'équilibre qu'il faut maintenir entre les stations locales et les réseaux régionaux ou nationaux.

3.2.2 La réglementation des systèmes de câblodistribution, des réseaux et des stations de télévision

Le CRTC établit également des règlements pour certaines catégories de titulaires tels que les stations de télévision, les réseaux conventionnels et les entreprises de réception de radiodiffusion (câble) et ainsi de suite. Dans le domaine de la télévision, deux séries de règlements sont particulièrement importantes : premièrement, ceux qui régissent la câblodistribution et les autres systèmes de distribution et, deuxièmement, les règlements qui régissent les stations et réseaux de télévision.

Les règlements du CRTC en matière de câblodistribution contribuent tout autant à déterminer la structure de la télédiffusion au Canada que les décisions relatives à l'octroi de licences aux stations et aux réseaux. Les câblodistributeurs locaux sont maintenant les principaux véhicules de transmission des émissions de télévision, et les règlements qui régissent la câblodistribution précisent les services qu'ils doivent ou peuvent offrir. Il

s'agit notamment d'établir la priorité à accorder à la transmission des signaux des stations de Radio-Canada, des services de radiodiffusion provinciaux et des stations privées autorisées à servir une population locale ou régionale donnée. On établit en outre dans quelle mesure et en fonction de quoi les signaux des stations de télévision non autorisées à desservir une collectivité donnée, y compris les stations canadiennes éloignées ou non locales et les stations américaines, peuvent être transmis par le système de câblodistribution local. Enfin, les règlements établissent quels réseaux de distribution par satellite, y compris les canaux de films canadiens et étrangers, les services spécialisés ou les super-stations, peuvent être offerts, tout en exigeant que tous les systèmes de câblodistribution des classes 1 et 2, sauf s'ils en sont exemptés aux termes d'une condition de licence, fournissent un canal communautaire. En ce qui concerne les canaux spécialisés et de films, le Conseil a le pouvoir de réglementer le barème des tarifs et de décider si ces services sont transmis sur le volet de base ou le volet facultatif.

Comme la retransmission par satellite et par câble des services de télévision n'est pas visée par la législation sur le droit d'auteur, le CRTC a dû déterminer dans quelle mesure il fallait protéger les stations et les réseaux canadiens qui ont acheté des droits de radiodiffusion. Il ne fait aucun doute que c'est à cause de cette lacune de la législation sur le droit d'auteur que se pose le problème de la distribution des émissions diffusées par les stations canadiennes éloignées et les stations américaines. Les politiques du CRTC sur la câblodistribution jouent alors un rôle beaucoup plus important que ce n'aurait été le cas si la protection du droit d'auteur dont bénéficient les fournisseurs et les radiodiffuseurs avait été élargie de façon à inclure la retransmission par câble et par satellite. Les propriétaires d'émissions accordent généralement le droit exclusif de diffuser leurs émissions à certaines stations de télévision et ce, sur des marchés bien précis; l'entente qu'ils ont conclue les empêche d'accorder ce droit à tout autre radiodiffuseur du même marché.

> La câblodistribution, en permettant d'importer des signaux éloignés, bouleverse la différenciation des marchés qu'on avait si savamment construite et crée par le fait même un problème des plus épineux. Ainsi, des émissions dont, à l'origine, on avait autorisé la diffusion par une station sur un seul marché sont maintenant transmises par micro-ondes ou par satellite à un câblodistributeur d'un marché éloigné, alors que ces émissions ont peut-être déjà été vendues en exclusivité à une station de ce marché. (Peter S. Grant, *Free Trade and Retransmission of Program Signals : New Developments in Program Rights Payments and Protection in Canada*, Exposé présenté devant la Société du barreau du Haut-Canada lors de la *Conference on Canadian Communications Law and Policy*, le 25 mars 1988.)

Aux termes de l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis, le Canada a accepté d'adopter la méthode suivie dans la plupart des autres pays et de verser un tarif juste et non discriminatoire pour retransmettre les signaux des stations éloignées. Toutefois, comme l'a souligné M. Grant, il ne serait pas réaliste de négocier un tarif pour chaque émission retransmise par une station. Il faudrait plutôt verser une redevance juste et raisonnable pour la retransmission des émissions.

> Cette restriction signifie qu'il incombera uniquement aux autorités chargées de la réglementation de décider quels signaux radiodiffusés éloignés peuvent être transmis par les câblodistributeurs. En conséquence, les stations de télévision locales devront encore recourir au CRTC [...] pour protéger l'exclusivité des émissions qu'elles diffusent sur le marché local et pour minimiser la fragmentation des auditoires et des recettes. La Loi ne remédie pas à la situation. (M. Grant, Retransmission.)

Le CRTC pourra continuer à appliquer la règle de la «substitution d'émissions simultanées» en vertu de laquelle les signaux locaux d'une émission d'un réseau de télévision et de ses messages publicitaires doivent remplacer les signaux importés de la même émission si le radiodiffuseur local l'exige. D'autre part, le Conseil peut prendre d'autres mesures pour protéger les droits des stations locales en ce qui concerne les émissions qu'elles diffusent. Ces questions sont traitées de façon plus approfondie dans le chapitre VIII qui traite du droit d'auteur dans le domaine de la radiodiffusion.

Comme le Comité l'a souligné dans son sixième rapport :

> [...] rien n'est plus important pour la politique de la radiodiffusion que les principes et les règlements régissant les canaux que les entreprises de câblodistribution et d'autres entreprises de distribution sont tenues de transmettre ou sont autorisées à transmettre. Pour la câblodistribution, ces règlements représentent des obligations qui sont parrallèles, de par leur importance, aux conditions de contenu canadien qui visent les radiodiffuseurs individuels titulaires de licence. C'est la combinaison des obligations de contenu canadien qui visent les radiodiffuseurs individuels et des règles de transmission prioritaire et d'autres règles de transmission applicables à la câblodistribution qui détermine s'il est possible d'atteindre les objectifs de programmation canadienne exposés dans la politique de la radiodiffusion. (*Sixième rapport*, 36 : 77.)

Dans les recommandations 57 et 58 de son sixième rapport, le Comité a insisté pour que le CRTC continue d'être autorisé à établir des priorités concernant la câblodistribution et pour que la *Loi sur la radiodiffusion* oblige le CRTC à accorder la priorité aux services canadiens du secteur public, puis aux services canadiens privés. Le Comité a également

recommandé que, dans les régions francophones, on accorde la priorité à la transmission de services en français.

À l'examen des principales dispositions du Règlement de 1986 sur la télédistribution tel que modifié à la suite des décisions rendues en 1987 au sujet des services spécialisés, il ressort que ce règlement et la réglementation sur la télédiffusion reflètent la nouvelle orientation du CRTC, qui met maintenant l'accent sur les conditions de licence plutôt que sur la réglementation.

LE RÈGLEMENT SUR LA TÉLÉDISTRIBUTION

Les câblodistributeurs ne peuvent offrir que les services de programmation exigés ou autorisés par le CRTC. Ils possèdent et exploitent leurs propres têtes de ligne (installations utilisées pour la réception des émissions) : a) les amplificateurs (installés par intervalle pour renforcer les signaux) et b) les fils d'embranchement des abonnés (câbles qui partent généralement des poteaux de téléphone pour entrer dans les résidences).

On entend par services de programmation les émissions audio-visuelles qui visent à informer ou à divertir le public, tandis que les services hors programmation, ou services alphanumériques, consistent en une combinaison de lettres, de chiffres, de conceptions graphiques, d'images fixes et de sons. Les exploitants peuvent offrir des services hors programmation sans autorisation aucune. Toutefois, ils doivent accorder la priorité aux services de programmation et ne peuvent financer les services hors programmation à même les recettes provenant des abonnements.

Le CRTC a établi, dans son règlement sur la télédistribution, trois catégories de titulaires de licences de câblodistribution : les licences de classe 1, qui s'appliquent aux entreprises comptant 6 000 abonnés ou plus, et les licences de classe 2, qui s'appliquent aux entreprises comptant moins de 6 000 abonnés. Outre cette distinction, il existe une troisième catégorie qui englobe toutes les entreprises situées pour la plupart dans les régions périphériques et mal desservies où les signaux d'au plus deux stations de télévision autorisées peuvent être captés en direct. Il s'agit des titulaires assujettis à la partie III. Bien qu'il existe de légères différences entre les titulaires d'une licence de classe 1 et ceux d'une licence de classe 2, les dispositions principales qui les régissent sont les mêmes. Toutefois, les règlements diffèrent considérablement dans le cas des titulaires de licence assujettis à la partie III. Nous allons examiner ci-dessous les dispositions générales qui s'appliquent aux entreprises titulaires d'une licence de classe 1

ou 2, en accordant une attention particulière à la politique actuelle du Conseil concernant la câblodistribution de services de télévision canadiens et non canadiens.

Les câblodistributeurs doivent réserver un plus grand nombre de canaux de télévision aux services de télévision canadiens qu'aux services non canadiens, bien que les services canadiens diffusent un certain nombre d'émissions américaines. Comme il est mentionné ci-dessus, les stations de télévision locales peuvent protéger leurs droits en exigeant que l'on substitue leur signal aux signaux importés de la même émission.

Voici l'ordre de priorité à respecter pour les services de télévision distribués sur le service de base, c'est-à-dire le service pour lequel un tarif mensuel forfaitaire est versé : les stations locales de Radio-Canada, les émissions éducatives du réseau provincial, toutes les autres stations locales, les stations régionales de Radio-Canada, les autres stations régionales, les émissions de Radio-Canada diffusées par satellite ou par relais micro-ondes, et enfin les émissions communautaires. Viennent ensuite un grand nombre de services autorisés que les câblodistributeurs peuvent distribuer sans en faire la demande au CRTC, si les exigences prioritaires ont été respectées. Les règlements autorisent les câblodistributeurs à distribuer des canaux américains généralement captés en direct; toutefois, la reproduction de réseaux est interdite, tout comme la distribution de toute station entrée en service après le 1er janvier 1985. Autrement, les câblodistributeurs peuvent offrir la combinaison dite «trois plus un» : les stations qui diffusent les émissions de chacun des trois grands réseaux commerciaux américains (ABC, CBS et NBC) et d'un réseau non commercial (PBS). Il a déjà été question au chapitre II, qui portait sur la radio, des règlements régissant l'ordre de priorité pour la distribution par câble des émissions de radio.

Suite aux décisions rendues par le Conseil, le 30 novembre 1987, au sujet de l'octroi de licences pour les services spécialisés et les services de télévision payante, différentes modifications ont été proposées en vue d'établir des exigences en matière de câblodistribution. Les modifications apportées aux règlements sur la télédistribution faisaient partie intégrante de la décision du CRTC, étant donné que ces nouveaux services seront offerts aux abonnés presque exclusivement par câble. La disposition clé du nouveau règlement est la suivante : toutes les entreprises titulaires d'une licence de classe 1 ou 2 devront offrir les nouveaux services spécialisés autorisés dans le cadre de leur service de base, sauf si elles en sont exemptées en vertu de leurs conditions de licence.

Les entreprises de câblodistribution sont réparties en deux catégories dans le nouveau règlement : celles qui desservent principalement les communautés francophones, et tous les autres câblodistributeurs autorisés. Les entreprises de câblodistribution qui desservent principalement les communautés francophones sont tenues de distribuer les services spécialisés de langue française nouvellement autorisés (Canal Famille, Météo Média, Musique Plus, Réseau des Sports et TV-5) dans le cadre de leur service de base, s'ils choisissent de les offrir. Les titulaires d'une licence de classe 1 qui desservent les régions francophones et qui veulent offrir des services spécialisés sont tenus, jusqu'en août 1991, de distribuer en bloc tous les services spécialisés autorisés de langue française. Les câblodistributeurs qui desservent principalement des abonnés francophones peuvent également choisir de distribuer un ou plusieurs services spécialisés de langue anglaise. On s'attendra à ce qu'ils les intègrent à leur service de base, à moins que le créateur du service spécialisé n'accepte que ce dernier soit distribué de façon facultative, au choix de l'abonné.

Le Comité a déjà souscrit à la politique qui consiste à accorder la priorité à la distribution de services de langue française dans les réseaux de câblodistribution qui desservent principalement des auditoires francophones. Par conséquent, nous appuyons fortement, en principe, cet aspect-ci du nouveau règlement sur la télédistribution des services spécialisés mis au point par le Conseil.

En ce qui concerne les autres entreprises de câblodistribution, le Conseil exige que les câblodistributeurs qui décident de distribuer les nouveaux services spécialisés autorisés intègrent ces derniers à leur service de base. Cette politique s'appliquera aux canaux suivants : YTV, Vision TV, Météo Média, et le canal d'information de Radio-Canada. Dans le cas des services spécialisés de langue anglaise qui ont été autorisés, en 1983, comme services facultatifs — *The Sports Network (TSN) et MuchMusic* — les entreprises de câblodistribution seront maintenant tenues d'inclure ces canaux dans leur service de base, à moins que les titulaires de licence n'acceptent de continuer à les distribuer sur une base facultative. La même condition s'applique à la distribution des nouveaux services spécialisés de langue française.

Étant donné que le CRTC est tenu, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de réglementer l'ensemble du système de radiodiffusion en vue d'atteindre les objectifs fixés dans celle-ci, il doit aussi élaborer des directives pour régir la distribution des services facultatifs par les

câblodistributeurs. C'est pourquoi, lorsqu'il a décidé, en novembre 1987, d'autoriser la distribution de TSN et de MuchMusic sur le service de base et d'octroyer une licence à un nouveau service de télévision payante de langue anglaise, le Family Channel, il a entrepris de modifier ses directives sur les services facultatifs. Le Conseil continue d'exiger que tout service de télévision payante autorisé — y compris First Choice, Super Channel, Super Écran et Family Channel — soit distribué sur une base facultative et non pas dans le cadre du service de base. En outre, les services spécialisés à caractère ethnique, ChinaVision et Telelatino, ne peuvent être offerts que sur une base facultative, tout comme les stations de télévision éloignées non incluses dans la liste des services satellites admissibles établie par le Conseil.

En ce qui concerne les stations de télévision non canadiennes, le Conseil permet aux titulaires de licence de réserver jusqu'à huit canaux pour la distribution facultative de services satellites non canadiens. Ces services s'ajoutent aux canaux non canadiens qui peuvent être distribués sur le service de base, comme nous l'avons mentionné plus haut. Les titulaires peuvent retransmettre sur ces canaux des stations américaines indépendantes ou d'autres stations faisant partie des réseaux américains (CBS, NBC, ABC, et PBS). Ou encore, ils peuvent choisir de distribuer l'un ou l'autre des canaux spécialisés américains suivants :

Cable News Network (CNN)
CNN Headline News (CNN-2)
The Nasville Network (TNN)
The Arts and Entertainment Network (A&E)
Financial News Networks (FNN)
The Weather Channel (TWC)
Biznet
Country Music Television
Cable Satellite Public Affairs Network (C-Span)
The Silent Network
AP News Cable
Dow Jones Cable News
Reuters News View
UPI Data Cable
The Learning Channel
Tempo Television

Ces canaux ont été choisis parce qu'ils doivent fournir des émissions complémentaires à celles offertes par les canaux canadiens autorisés de télévision payante et de services spécialisés. Outre le fait que pas plus de huit canaux ne peuvent être offerts, les règlements visent également, dans une certaine mesure, à encourager la distribution de services de télévision payante et de services spécialisés canadiens. Bien qu'on ait l'intention d'encourager la distribution de certains services canadiens, certains craignent une augmentation de la présence de canaux américains. Ainsi, un câblodistributeur peut diffuser cinq canaux américains pour chaque service canadien de télévision payante qu'il distribue, et deux canaux américains pour chaque canal canadien de services spécialisés. Les titulaires de licences n'ont pas le droit d'offrir un volet dont le programme comprend uniquement des signaux américains.

Le Conseil a décidé, dans son nouveau règlement, de modifier la ligne de conduite qu'il a toujours suivie et de permettre aux entreprises de câblodistribution de classe 1 et 2 de distribuer les émissions des superstations américaines, c'est-à-dire les signaux de stations de télévision américaines locales qui sont retransmis à l'échelle nationale par satellite. Dans le passé, seuls les titulaires de licences assujettis à la partie III pouvaient transmettre ces signaux. La distribution de ces signaux soulève la question des droits d'auteur à laquelle nous avons fait allusion ci-dessus et que nous analyserons plus en détail au chapitre VIII. Le Conseil a précisé, dans sa décision, que ces signaux, qui sont énumérés ci-dessous, ne peuvent être offerts qu'avec un service canadien de télévision payante :

WTBS-TV Atlanta

WGN-TV Chicago

WOR-TV New York City

WPIX-TV New York City

USA Network

La liste des canaux distribués par satellite comprend également les six stations américaines distribuées par le service Cancom, bien que ces signaux soient habituellement offerts, comme service de base, dans la combinaison «3 + 1», que les câblodistributeurs sont autorisés à fournir.

La décision rendue en 1987 au sujet de la distribution des services spécialisés comportait un élément nouveau, à savoir que les canaux spécialisés pouvaient désormais être inclus dans le service de base à tarif fixe.

Auparavant, ces canaux ne pouvaient être offerts que moyennant un supplément au tarif de base. Aux États-Unis, les câblodistributeurs ont dû accepter d'inclure des canaux spécialisés dans leur service de base pour pouvoir percer le marché après avoir épuisé les possibilités initiales qui consistaient à distribuer des signaux éloignés aux localités où le service de télévision était pratiquement inexistant. Au Canada par contre, les câblodistributeurs ont réussi à commercialiser leur produit en offrant dans leur service de base, les principaux réseaux américains.

L'Association des consommateurs du Canada et d'autres groupes soutiennent que le consommateur devrait être facturé uniquement pour les services supplémentaires qu'il souhaite recevoir plutôt que d'être contraint de payer un tarif de base plus élevé pour l'ensemble des services offerts. Dans une certaine mesure, c'est une question de choix de la méthode de commercialisation. Les services spécialisés canadiens risquent d'être placés dans une position désavantageuse par rapport aux services spécialisés offerts aux États-Unis s'ils continuent d'être exclus du service de base et s'ils ne sont distribués que sur une base facultative. Bien que le Groupe de travail se soit prononcé contre l'inclusion de services canadiens additionels dans les services de base, sauf dans les systèmes de langue française, le Comité a dit dans son cinquième rapport qu'il n'y voyait pas d'objection en principe et il a recommandé que l'on adopte une démarche pragmatique fondée sur des considérations pratiques. (Cinquième rapport, 33 : 30.)

Le CRTC a précisé dans sa décision que «le coût total possible du bloc de services de langue française ou anglaise pour les abonnés est inférieur à celui que, d'après les études, les abonnés sont disposés à payer pour avoir accès à de nouveaux services attrayants». (*Un plus grand choix d'émissions canadiennes, p. 62.*) C'est le Conseil qui fixe le prix de gros des services spécialisés que le câblodistributeur peut répercuter sur les abonnés du service de base.

La structure que le Conseil met en place par les décisions qu'il rend relativement à l'octroi de licences et par ses règlements sur la câblodistribution détermine dans quelle mesure les stations et les réseaux de télévision autorisés peuvent présenter des émissions canadiennes à l'échelle locale et nationale, en anglais et en français. Les décisions du CRTC en matière d'octroi de licences joueront également un rôle de plus en plus important dans le cas des émissions en langues autochtones et des émissions diffusées par les stations et réseaux multilingues ou de langue autre que l'anglais et le français.

Quant à savoir ce qui, de la structure de l'industrie ou des règlements actuels, influe le plus sur la programmation, le CRTC hésite à se prononcer là-dessus, comme en témoigne la réponse suivante faite au Comité :

> Les décisions d'attribution de licence du Conseil relativement à de nouveaux services peuvent influer sur la structure de l'industrie qui ne cesse d'évoluer depuis quelques années. La question de savoir si la structure de l'industrie est plus importante que les règlements ou les conditions de licence ou vice versa pour l'établissement de la capacité de la télévision privée d'offrir des émissions canadiennes est discutable et il n'est pas facile d'y répondre. Les deux aspects sont importants, de même que d'autres instruments de réglementation et politiques. (Réponse du CRTC aux questions posées le 15 décembre 1987, La télévision privée, Question nº 10, janvier 1988.)

LE RÈGLEMENT SUR LA TÉLÉDIFFUSION

Ce règlement a principalement pour but de veiller à ce que les stations et réseaux titulaires consacrent plus de la moitié de leur temps d'antenne à des émissions canadiennes.

Le contenu canadien est calculé à partir de la définition établie par le CRTC en 1984, laquelle est semblable à celle utilisée pour certifier qu'un film est canadien aux fins de la déduction pour amortissement. En premier lieu, le producteur de l'émission doit être canadien. Ensuite, six points doivent être accumulés parmi les dix qui sont répartis comme suit : deux points pour un réalisateur canadien, deux points pour un auteur canadien, et un point pour chacune des personnes suivantes si elle est canadienne : acteur principal, acteur qui seconde le premier rôle, chef du service artistique, directeur de la photographie, compositeur de la musique et monteur. Quel que soit le nombre de points accumulés, le réalisateur ou l'auteur, et au moins un des principaux comédiens, doivent être Canadiens bien qu'il soit possible de faire des exceptions si «toutes les autres fonctions clés de création sont remplies par des Canadiens». Enfin, au moins 75 p. 100 des dépenses en rémunération doivent être versées à des Canadiens en plus des participants énumérés ci-dessus; le même pourcentage s'applique aux sommes consacrées au développement et à la postproduction.

Le CRTC considère également comme canadiennes toutes les productions admissibles aux termes des accords officiels de coproduction entre le Canada et d'autre pays. Ces accords sont négociés par le ministère des Communications et administrés par Téléfilm Canada. Commentant cette politique, le Groupe de travail a déclaré qu'«on a cherché, en négociant de tels accords à ce que soit obtenu un juste équilibre d'avantages culturels et

économiques pour chacun des pays; objectifs que, par le passé, le Canada n'était toujours pas parvenu à atteindre». (*Rapport*, p. 126.)

Bien qu'elles ne soient pas admissibles en vertu des critères utilisés pour définir une émission canadienne aux termes des dispositions sur la déduction pour amortissement, sont considérées comme canadiennes par le CRTC les «coentreprises» entre producteurs canadiens et non canadiens, c'est-à-dire les productions regroupant des producteurs du Canada et d'un autre pays qui ne sont pas réalisées conformément à des accords de coproduction négociés entre le gouvernement canadien et celui de l'autre pays intéressé. Le Conseil insiste pour que lors de tels projets, qui sont de plus en plus courants, le producteur canadien ait un pouvoir décisionnel au moins égal à celui de l'autre partie. Le Groupe de travail conclut toutefois que «ces exigences ne peuvent [...] garantir que, pour les activités créatrices, les responsabilités premières soient également réparties, dans les cas où le producteur étranger a apporté la majorité des fonds grâce à une vente anticipée de la production à un télédiffuseur américain». Les coentreprises doivent néanmoins être admissibles en vertu du système antérieur plus détaillé que nous avons décrit ci-dessus, de manière à assurer certains avantages économiques et industriels. Le Comité estime que des dispositions devraient exister pour que ces coentreprises reflètent l'identité canadienne.

Le Conseil considère également comme canadiennes les deux parties d'une production «jumelée» entre le Canada et un autre pays. En vertu de cette méthode, deux émissions d'une heure regroupées pour former un ensemble seraient toutes les deux considérées comme canadiennes, bien que l'une soit canadienne et l'autre étrangère. De cette façon, une émission canadienne d'une heure est calculée comme une émission de deux heures. De même, les dramatiques canadiennes qui ont accumulé dix points reçoivent un «crédit de 150 p. 100» de teneur canadienne, c'est-à-dire qu'une émission d'une heure est considérée comme une émission d'une heure et demie. Toute production étrangère doublée en anglais, en français ou dans une langue antochtone du Canada est également admissible au crédit de 25 p. 100 de teneur canadienne, c'est-à-dire que la diffusion de quatre heures d'émissions de cette catégorie correspond, aux fins du calcul du contenu canadien, à la diffusion d'une émission canadienne d'une heure.

Commentant les conséquences cumulatives de cette série de lignes directrices, le Groupe de travail a observé qu'elles avaient l'avantage d'être «explicites et objectives», mais il a conclu qu'en raison de leur complexité et des nombreuses dispositions particulières, «un grand nombre d'émissions sont considérées aujourd'hui, techniquement parlant, comme étant canadiennes,

sans qu'elles présentent de caractéristiques distinctement canadiennes. Les critères semblent encourager une telle situation». (*Rapport*, p. 127.)

Les stations et les réseaux sont tenus de consacrer au moins 60 p. 100 de l'année de radiodiffusion, et de chaque période de six mois spécifiée dans une condition de leur licence, à la diffusion d'émissions canadiennes telles que définies ci-dessus. La Société Radio-Canada doit respecter cette exigence de 18 heures à minuit (la Société diffuse en réalité un pourcentage beaucoup plus élevé d'émissions canadiennes), tandis que les stations privées doivent diffuser en moyenne 50 p. 100 d'émissions canadiennes au cours de cette période.

Le règlement sur la télédiffusion renferme des dispositions interdisant la diffusion de propos haineux, de tout langage ou de toute image obscènes ou blasphématoires, de toute représentation d'abus sexuels, et de toute nouvelle fausse ou trompeuse. Il limite les réclames pour des boissons alcoolisées et impose des restrictions qualitatives pour diverses catégories de publicité. Le règlement exige que des périodes de temps équitables soient accordées aux partis politiques et aux candidats rivaux qui participent à une campagne électorale ou à un référendum. De plus, le règlement contient des dispositions spéciales qui régissent les émissions à caractère ethnique. Tous les télédiffuseurs doivent conserver des registres et des enregistrements audio-visuels acceptables de toutes leurs émissions. Un titulaire peut diffuser jusqu'à 12 minutes de publicité par heure, et les annonces peuvent être réparties inégalement dans une émission qui dure plus d'une heure. Du temps additionnel est accordé pour diffuser des messages d'intérêt public ou pour faire la promotion d'émissions canadiennes à venir.

La télévision canadienne est la télévision du monde qui a le plus de messages publicitaires à l'heure. Aux États-Unis, les réseaux ont accepté de plein gré de se limiter à dix minutes de publicité par heure. Au Canada, la Société Radio-Canada, les réseaux privés et leurs stations en diffusent 12 minutes par heure. Autrement dit, toute personne qui regarde Radio-Canada ou la télévision privée pendant cinq heures, voit toute une heure de messages publicitaires.

Une des membres de notre comité estime que c'est beaucoup trop et que l'on devrait chercher à réduire le temps accordé à la publicité et à regrouper les annonces publicitaires de façon à éviter les interruptions qui gâtent le plaisir des téléspectateurs. Dans les dramatiques, notamment, on devrait limiter les interruptions publicitaires et, si possible, les éliminer. Il est courant en Europe, même dans les pays qui ont une population et des

ressources moindres que les nôtres, de ne pas interrompre les émissions télévisées par de la publicité. Aux critères de quantité et de diversité devrait s'ajouter celui de la qualité lorsqu'il est question de l'usage des ondes canadiennes. Le CRTC devrait étudier cette question avec le milieu de la radiodiffusion (prise dans son sens large, c'est-à-dire les écrivains, les metteurs en scène et les acteurs) en vue d'établir des priorités et des objectifs.

Un règlement distinct, publié en 1984, régit la télévision payante. Il stipule qu'aucune annonce publicitaire ne doit y être diffusée. Rien ne régit le tarif d'abonnement au canal de télévision payante. Cette question est laissée entièrement entre les mains du radiodiffuseur et du câblodistributeur qui doivent s'entendre à ce sujet. Les titulaires d'une licence de télévision payante ne sont pas autorisés à produire leurs propres émissions, car cela pourrait nuire aux intérêts d'autres titulaires qui désirent que les émissions soient diffusées sur leurs canaux. Ils doivent acheter les émissions de producteurs indépendants et ils peuvent louer à ceux-ci des studios et des installations. La restriction relative à la production ne s'applique pas aux services multilingues.

Tout comme le règlement général sur la télédiffusion, le règlement sur la télévision payante interdit la diffusion de propos haineux pour un motif fondé sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou la déficience mentale ou physique. En outre, les titulaires de licences de télévision payante doivent aviser les téléspectateurs si une émission ne convient qu'à un auditoire adulte, en raison de scènes de violence, de nudité ou d'actes sexuels explicites, du langage utilisé ou de tout autre élément susceptible d'offenser certains téléspectateurs.

Le contenu canadien des services spécialisés ou de télévison payante distribués par câble n'est pas régi par des pourcentages, comme c'est le cas de la télédiffusion en direct; le contenu canadien est plutôt assujetti aux conditions de licence imposées individuellement à chaque titulaire.

3.2.3 Conditions de licence

Après que le BGR et le CRTC eurent pendant une vingtaine d'années imposé des normes de contenu canadien, le Conseil a conclu dans une étude parue en 1979 que des mesures générales ne sauraient suffire. Les obligations de chaque radiodiffuseur devaient donc être établies en fonction de ses capacités et être renforcées au moyen des conditions de licence.

Cette décision a été contestée par le réseau CTV, qui a interjeté appel devant la Cour suprême du Canada après que le CRTC lui eût ordonné de diffuser 26 heures de dramatiques, toutes nouvelles et originales, pendant l'exercice 1980-1981 et d'en diffuser 39 heures au cours de l'exercice suivant. (*Rapport*, p. 505.) La Cour suprême a confirmé le pouvoir du CRTC d'établir cette règle. Dans son *Énoncé de politique sur le contenu canadien à la télévision*, paru en 1983, le CRTC a rappelé que le seul respect des normes quantitatives minimales fixées par le règlement actuel en ce qui concerne le contenu canadien ne suffisait pas.

La politique de 1983 visait à offrir aux téléspectateurs des émissions de télévision canadiennes en quantité satisfaisante, dans toutes les catégories d'émissions. On y signalait que dans les grilles horaires de la télévision canadienne, les émissions pour enfants, les émissions de variétés, et plus particulièrement les émissions dramatiques étaient loin d'occuper une place satisfaisante. L'énoncé de principe de 1983 a eu trois grands effets : l'adoption du système de points (décrit ci-dessus) dans la définition du contenu canadien; l'adoption d'une période de six mois, et non plus d'un an, pour le respect des exigences concernant le contenu canadien (lorsque cette période est stipulée dans une condition de licence); et enfin, l'utilisation des conditions de licence pour compléter les règlements généraux.

Le gouvernement donna suite à l'énoncé de politique publié par le Conseil en 1983 en créant le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes pour financer un tiers du coût de production des émissions canadiennes. Le gouvernement comptait sur le CRTC pour fixer les objectifs applicables à chaque catégorie d'émissions et préciser les responsabilités de chaque radiodiffuseur quant au nombre d'heures d'émissions à diffuser et aux dépenses à engager. En 1986, toutefois, le Groupe de travail a conclu «que les nouvelles orientations proposées lors de l'examen de 1979 n'ont pas encore été véritablement mises en oeuvre». (*Rapport* p. 507.)

Le Groupe de travail a conclu qu'il fallait fixer un niveau minimal de dépenses nécessaires à la production d'émissions canadiennes.

> Que les stations et les réseaux privés de télévision soient tenus de consacrer une proportion plus importante de leurs ressources au financement des émissions canadiennes. Que le CRTC utilise l'instrument des conditions de licence pour obliger les stations et les réseaux à investir dans les productions maison ou à acheter des droits de diffusion d'émissions canadiennes, en fonction notamment de leurs resssources financières. (*Rapport*, p. 511.)

Depuis, le Conseil a eu à prendre d'importantes décisions en matière de renouvellement de licences, celles notamment des réseaux CTV et Global. Il s'est montré un peu plus exigeant qu'auparavant en ce qui concerne la programmation d'émissions canadiennes. Ainsi, en renouvelant la licence d'exploitation de CTV, en mars 1987, le Conseil n'a pas accepté les promesses de rendement faites initialement et il a demandé au réseau d'augmenter de façon appréciable les sommes qu'il consacre à la production d'émissions canadiennes et le nombre d'heures de dramatiques et d'autres émissions de divertissement canadiennes qu'il diffuse. (Décision nº 87-200 du CRTC.)

Quant à la télévision payante et aux services spécialisés, on a utilisé plus que jamais les conditions de licence pour réaliser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, étant donné que chacun de ces services diffère des autres.

Le rôle de surveillance du CRTC a aussi grandement contribué à la mise au point par l'Association canadienne des radiodiffuseurs d'un Code de la publicité radiotélévisée destinée aux enfants et d'un Code d'application volontaire concernant les stéréotypes sexuels à la télévision. La réalisation et l'amélioration de ces codes, de même que l'adoption de mesures visant à faire en sorte que les radiodiffuseurs répondent publiquement de la manière dont ils respectent ces règles, se sont poursuivies pendant les années 80. L'application des codes devient une condition de licence, mais de nombreuses personnes qui s'intéressent à cette question estiment que les codes ont eu des répercussions trop limitées jusqu'à maintenant. On s'efforce aussi de mettre en place des conseils de radiodiffusion, sur le modèle des conseils de presse, afin de donner à la population l'occasion d'exposer ses doléances et de les voir examinées dans un cadre judiciaire.

3.2.4 Réglementation de la télévision communautaire

La politique sur la télévision communautaire a été énoncée par le CRTC en 1975. On ne l'a pas examinée depuis. Comme l'indique le résumé contenu dans le rapport du Groupe de travail (*Rapport*, p. 537-538), le CRTC estime que le canal communautaire doit devenir une obligation sociale élémentaire du titulaire de licence de télévision par câble. Le câblodistributeur sert ainsi son public, en contrepartie des avantages que lui confère la licence. On s'attend à ce que les canaux communautaires assurent la couverture d'activités d'intérêt local, comme les séances des conseils municipaux et des commissions scolaires, de même que des activités des écoles et de la collectivité. Le CRTC leur demande aussi d'offrir à divers

groupes de la collectivité, aux groupes ethniques notamment, l'occasion de s'exprimer.

Il est entendu que les câblodistributeurs fournissent au moins une partie des ressources nécessaires à la production d'émissions communautaires. En 1986, on a autorisé un certain pourcentage de publicité sur le canal communautaire afin d'améliorer la programmation, mais certaines personnes ont exprimé de vives inquiétudes au sujet de la fragmentation des marchés et de la perte de revenus pour d'autres médias. Toutes les recettes de publicité sont censées faire l'objet d'une comptabilité distincte et être réinjectées dans le canal communautaire.

Au moment de renouveler les licences d'exploitation, le CRTC examine régulièrement le rendement du câblodistributeur eu égard au canal communautaire. Toutefois, il n'existe pas de règles pour l'affectation des fonds au canal communautaire, omission qui, à notre avis, empêche une juste évaluation.

Cette politique ne se retrouve que de façon très fragmentaire dans la réglementation. Le nouveau règlement de 1986 sur la câblodistribution demande à tous les exploitants, sauf ceux assujettis à la partie III (qui desservent les zones éloignées ou mal desservies), de fournir un canal communautaire. Les exploitants sont aussi censés tenir des registres des émissions du canal. Mis à part ces obligations, il existe des dispositions concernant la publicité réciproque, les mentions et la commandite. Le règlement traite aussi de l'utilisation du canal communautaire quand on ne diffuse pas d'émissions à caractère communautaire.

On ne saurait trop insister sur l'importance du rôle qu'a joué le CRTC au cours des dernières années en tant que responsable de l'octroi des licences et organisme de réglementation et de surveillance. À défaut d'une nouvelle loi qui aurait défini le rôle du gouvernement dans l'élaboration de la politique de la radiodiffusion, le CRTC s'est chargé de fixer la politique à suivre, s'inspirant pour cela de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 et tenant compte des recommandations des groupes de travail et des comités parlementaires, de l'opinion du gouvernement et des pressions qu'exerçent constamment les secteurs d'activité qu'il régit. Bien qu'il incombe au gouvernement de donner une orientation, celle-ci ne doit concerner que des questions d'intérêt général, le Conseil ayant en tout temps la responsabilité d'accorder des licences et de régir le système en fonction des objectifs de la nouvelle loi. Même si le CRTC ne peut atteindre à lui seul tous ces objectifs, puisqu'il faut pour y parvenir que le gouvernement prenne des mesures complémentaires, chacun des aspects de l'orientation que prendra le Conseil doit s'inspirer des objectifs de la politique de la radiodiffusion.

3.3 La télévision de Radio-Canada

3.3.1 Introduction

Le Comité a déclaré dans son sixième rapport que «seule la société Radio-Canada peut vraiment répondre aux besoins de la population en matière d'émissions canadiennes». (*Sixième rapport*, p. 36 : 48). En ce qui concerne spécialement la télévision, le rapport que le Groupe d'étude sur la culture et les communications a présenté au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen) a conclu que «les facteurs économiques intéressant la télévision de langue anglaise au Canada semblent indiquer que le secteur public et, principalement, le réseau public est le seul à pouvoir rétablir l'équilibre entre les émissions canadiennes et étrangères présentées.» (Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Culture et Communications*, Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Ottawa 1985, p. 291.) Le Comité estime que cette conclusion s'applique également à la télévision de langue française. Après un examen plus poussé, le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion est arrivé à la même conclusion, à savoir que «la part du lion revient inévitablement à Radio-Canada que l'on voudra voir comme une corne d'abondance de captivantes émissions de radio et de télévision canadiennes tous azimuts.» (*Rapport*, p. 290).

Comme il l'a fait pour la radio de Radio-Canada, le Comité a évalué les orientations possibles de la télévision de Radio-Canada de façon à refléter le mandat législatif que, à notre avis, la nouvelle loi devrait confier à la Société d'État. Nous voulons que celle-ci soit plus authentiquement canadienne par le contenu de ses émissions, qu'elle offre un service équilibré d'émissions canadiennes qui renseignent, éclairent et divertissent, qu'elle offre des émissions en français et en anglais qui répondent aux besoins particuliers de toutes les régions du Canada et qu'elle contribue activement à rapprocher tous les Canadiens où qu'ils vivent.

De l'avis du Comité, la ferme expression de ce mandat exclut toute vision centralisatrice de Radio-Canada. Les multiples consultations auquelles nous avons procédé nous ont convaincus que pour fonctionner comme un service de radiodiffusion véritablement national, Radio-Canada doit être solidement implantée dans toutes les régions du pays. Si la Société fait fi du caractère régional du Canada, elle réduira d'autant sa pertinence, son importance et son efficacité en tant que service public national de radiodiffusion.

Dans la section suivante, nous examinons l'analyse et les recommandations du Groupe de travail à la lumière des observations faites au Comité au sujet de ces propositions et à la lumière de notre évaluation des solutions de rechange. Nous nous sommes particulièrement attachés aux question soulevées par la ministre des Communications ainsi qu'aux propositions et aux documents de recherche qu'elle nous a fournis.

3.3.2 Le contexte

La télédiffusion est en pleine mutation au Canada et l'évolution en cours pousse la Société Radio-Canada à redéfinir son rôle. L'ensemble des téléspectateurs canadiens disposent d'un nombre croissant de canaux de télévision. Pourtant, comme on l'a vu dans la section 3.1, un pourcentage croissant des émissions offertes proviennent de l'étranger et plus spécialement des État-Unis. Ils semble donc logique que Radio-Canada serve à véhiculer un nombre croissant d'émissions canadiennes. Nous avons d'ailleurs proposé que la nouvelle loi sur la radiodiffusion tienne compte de cet objectif et ouvre la voie à une contribution plus marquée de la part des radiodiffuseurs privés en vue de réaliser les objectifs de programmation canadienne.

La volonté de canadianiser davantage Radio-Canada ne date pas d'aujourd'hui. C'était déjà l'un des grands buts de la politique que le gouvernement avait annoncée en 1983 à cet égard, en vue de porter, à 80 p. 100 en cinq ans, le contenu des émissions canadiennes diffusées aux heures de grande écoute sur les réseaux français et anglais de télévision. (Ministère des Communications, *Bâtir un avenir : Vers une société Radio-Canada distincte*, Aprovisionnements et Services Canada, octobre 1983, p. 13). La stratégie de 1983 prévoyait en outre qu'on fasse en sorte de «relever le pourcentage de teneur canadienne aux autres heures que les heures de pointe» et que Radio-Canada maintienne le pourcentage de sa programmation régionale à son niveau actuel. On reconnaissait que le réseau de télévision de Radio-Canada devrait engager des dépenses pour réaliser cet objectif : «Le gouvernement du Canada sait qu'il en coûtera cher à la Société pour atteindre les objectifs de teneur canadienne qu'il lui fixe en matière de programmation télévisuelle. Peut-être ne pourront-ils être complètement atteints qu'au fur et à mesure que des crédits publics seront mis à sa disposition. Il estime cependant que Radio-Canada devrait pouvoir trouver des fonds supplémentaires en veillant à l'amélioration constante de son efficacité et en réaffectant les ressources dont elle dispose présentement.»

De fait, Radio-Canada est parvenue depuis 1983 à hausser à 80 p. 100 le teneur canadienne des émissions de grande écoute des réseaux français et anglais, quoiqu'en 1986-1987, 57 p. 100 seulement des émissions du réseau anglais et 64 p. 100 de celles du réseau français fussent canadiennes. Cependant, la Société n'a pas pu maintenir le service aux régions comme le prévoyait le plan initial de cinq ans. Le tableau 3.9 indique que la proportion du budget de programmation télévisée de Radio-Canada affectée aux régions, qui s'élevait à un peu plus du tiers en 1981-1982 (34,2 p. 100), ne se situe plus qu'à un peu moins du quart pour l'année en cours, le gros de la baisse ayant été enregistré entre 1984-1985 et 1986-1987.

Tableau 3.9 Répartition du budget de programmation de la télévision de Radio-Canada entre les émissions de réseau et les émissions régionales 1981-1982 à 1988-1989 (en millions de $)

	Réseau			Régionales		
	$ Courants	$ Constants[1]	%	$ Courants	$ Constants[1]	%
1981-1982	262,8	262,8	65,8	136,5	136,5	34,2
1982-1983	304,4	274,8	67,0	150,0	135,4	33,0
1983-1984	335,1	285,9	66,4	169,4	144,5	33,6
1984-1985	384,0	314,0	68,2	179,4	146,7	31.8
1985-1986			non disponible			
1986-1987	413,4	312,2	76,0	130,5	98,5	24,0
1987-1988	432,5	313,0	75,8	137,7	99,7	24,2
1988-1989	438,8	--	75,5	142,8	--	24,5

[1] Les données sont déflationnées en fonction de l'IPC de Statistique Canada.
Sources: Les données de 1981-1982 à 1986-1987 sont extraites des rapports annuels de Radio-Canada et celles de 1987-1988 et 1988-1989, du Budget des dépenses principal, Gouvernement du Canada..

Il faut considérer ce remaniement appréciable des priorités de la télévision de Radio-Canada dans le contexte de la réduction des ressources dont dispose la Société. Entre 1984-1985 et 1988-1989, le total des crédits d'exploitation affectés à Radio-Canada a, en dollars constants, chuté de 15 p. 100, passant de 808,5 à 688,9 millions de dollars. Quoique Radio-Canada ait réussi à accroître ses rentrées grâce principalement à l'augmentation de ses recettes de publicité télévisée, qui, en dollars constants, sont passés de 228,5 à 265,4 millions de dollars, cette hausse ne compense qu'une fraction de la baisse des crédits accordés à la Société. En dollars constants, les dépenses que la Société Radio-Canada engage au titre de la programmation de réseau ont augmenté de 18,8 p. 100 entre 1981-1982 et 1987-1988, passant de 262,8 millions de dollars à 312,2 millions de dollars,

tandis que les sommes affectées à la production régionale ont enregistré une baisse de 27,8 p. 100, passant de 136,5 à 98,5 millions de dollars.

Pour évaluer comme il se doit la situation financière où se trouve Radio-Canada depuis 1983-1984, il faut reconnaître que la Société a réussi à offrir plus d'émissions de télévision canadiennes grâce aux deniers publics dont elle a pu disposer par l'intermédiaire de Téléfilm Canada. Bien que Radio-Canada ne se serve pas directement de ces fonds, la moitié des fonds disponibles par l'entremise du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes sont également accessibles aux producteurs indépendants qui vendent leurs productions à Radio-Canada. La Société peut ainsi acheter ces émissions en deçà de leurs coûts de production puisque Téléfilm Canada assume jusqu'à 49 p. 100 de ces coûts. En 1984-1985, soit pendant la première année d'exploitation complète, les producteurs auraient pu obtenir du Fonds 27 millions de dollars pour la réalisation de projets destinés à Radio-Canada; en 1988-1989, 35 millions (en dollars courants) leur seront accordés. Si l'on tient compte de ces montants et du fait que la grande majorité des émissions produites pour Radio-Canada étaient destinées au réseau et non aux régions, on constatera alors que le déplacement des régions vers le réseau, des fonds réservés à la production d'émissions de télévision de Radio-Canada serait plus important que le tableau 3.9 ne le laisse croire.

Pendant toutes les séances que le Comité a tenues d'un bout à l'autre du Canada, force a été de constater que l'on avait largement sabré les budgets de programmation régionale de Radio-Canada. Deux faits ressortent clairement : d'abord, Radio-Canada a grandement réduit le temps alloué à ses stations régionales, le réseau accaparant aux heures de grande écoute ce qui était auparavant considéré comme des créneaux de temps pour émissions régionales; deuxièmement, les ressources offertes aux régions ont à ce point diminué que, de toute façon, celles-ci ne pourraient même plus meubler ce temps d'antenne.

Partout où le Comité a tenu des audiences, il a rencontré les responsables des opérations régionales de Radio-Canada. En Alberta, le directeur de la Société a souligné qu'on avait réduit les services offerts dans la province et que la Société n'était plus en mesure, comme auparavant, de promouvoir de nouveaux talents, de présenter des émissions de variétés et de collaborer avec des producteurs indépendants. Les directeurs des opérations de Radio-Canada dans d'autres provinces ont tenu les mêmes propos.

Les responsables de Radio-Canada à Halifax ont révélé ne plus avoir un département chargé des émissions de variétés et ne plus être en mesure de promouvoir des artistes locaux au moyen d'émissions comme *Singalong Jubilee* et *Don Messer*, qui ont permis à des interprètes comme Anne Murray, Catherine MacKinnon et Marg Osborne de se faire connaître.

Ce qui subsiste dans les régions, au moins à la télévision de langue anglaise, ce sont les émissions d'information et de nouvelles diffusées à l'heure du souper ainsi que le bulletin de nouvelles locales de fin de soirée. Du côté français, on a également réduit, dans les régions, la capacité déjà restreinte des stations de télévision de produire ne serait-ce que des émissions d'information. L'un des représentants des stations régionales de langue française a déclaré ce qui suit :

> Il est important de protéger les réseaux. Nous sommes d'accord sur ce point, mais, en ce faisant, nous sommes moins protégés. La tendance est de réduire les stations régionales au profit des réseaux. Nous ne serions pas plus que des bureaux de presse, si on ne fait pas attention. (*Procès-verbaux*, 43 : 30)

La décision qu'a prise Radio-Canada d'affecter des ressources aux réseaux plutôt qu'aux régions se reflète dans la citation suivante tirée du plan d'immobilisations de Radio-Canada pour les cinq prochaines années :

> Il semble pour le moment qu'on ne disposera jamais de fonds suffisants pour permettre la production d'émissions du type et de la qualité que les Canadiens s'attendent à recevoir des centres régionaux de la SRC. Par conséquent, on est en train de transformer ces centres afin qu'ils puissent fonctionner de façon très flexible avec un budget d'immobilisations relativement restreint. (SRC, *Tendances des dépenses en immobilisations de la SRC*, p. 4.)

C'est dans ce contexte que le Comité a examiné la situation de la télévision de Radio-Canada ainsi que les recommandations du Groupe de travail, les propositions de la Ministre et les propres plans établis par Radio-Canada pour que la teneur canadienne de ses émissions télévisées sur le réseau anglais atteigne, d'ici 1991-1992, la proportion de 95 p. 100. Le rôle que Radio-Canada devrait jouer dans la vie canadienne doit servir à définir les besoins d'infrastructure de la Société, ses affectations de ressources et sa stratégie en matière de programmation. Par exemple, Radio-Canada n'a que faire des stations régionales de langue française ou de langue anglaise si elle ne doit pas participer activement à la production d'émissions dans les régions.

Dans sa réponse écrite aux questions du Comité, la ministre des Communications a répondu ceci :

> Il est certain que la Société a, en vertu de son mandat, l'obligation d'être le reflet de la réalité des régions, tant pour les régions elles-mêmes que pour le reste du pays [...]
>
> Le goupe de travail et votre Comité ont réitéré ce principe et j'espère que la Société Radio-Canada [...] pourra centre ses efforts sur la réalisation de ce mandat régional [...] de façon à compléter ou même dépasser significativement le mandat assumé par les stations privées locales. (Réponse de la Ministre, novembre 1987, p. 35.)

Pour refléter la réalité des régions, il faut que les stations régionales de Radio-Canada disposent de temps d'antenne et de ressources. Dans ces cas, les décisions concernant la programmation sont habituellement prises dans les régions mêmes, le directeur régional connaissant bien le caractère, les besoins et les intérêts propres de la région ainsi que les talents disponibles. Or, le tableau 3.9 montre que depuis quelques années Radio-Canada est de moins en moins apte à jouer ce rôle.

Les stations régionales de Radio-Canada ont un double mandat : celui de répondre aux besoins en information et en développement culturel de la région et celui de faire connaître celle-ci au reste du Canada en fournissant des émissions au réseau national. Parlant de l'importance de ces deux fonctions, M. Al Johnson, ancien président de Radio-Canada et représentant de la ligue de la radiodiffusion canadienne a déclaré ceci :

> Je pense que si la société de radiodiffusion publique se résignait à être un service de réseau, cela équivaudrait un peu à un Canada sans province. (*Procès-verbaux*, 60 : 15)

Au sujet du rôle de Radio-Canada dans les régions mêmes, M. Johnson a ajouté :

> Idéalement, je voudrais que la programmation régionale reçoive plus d'importance [...] en favorisant le talent local. Le réseau national de n'importe quel pays cherche surtout l'excellence et doit engager les artistes les plus professionnels et les meilleurs dans leur domaine.
>
> Mais afin d'avoir suffisamment d'artistes de grand calibre, il faut faire des investissements [...] il faudrait considérer la programmation régionale comme l'investissement nécessaire pour développer les grand artistes canadiens de l'avenir. (*Procès-verbaux*, 60 : 21)

D'autres témoins ont repris cet argument à propos de la nécessité pour Radio-Canada de jouer un rôle dans le développement régional en assurant un niveau constant de production. Il est souvent arrivé qu'après avoir connu du succès, des émissions destinées à l'origine à une seule région aient obtenu les ressources supplémentaires pour en faire des émissions de réseau. Pour jouer ce rôle, Radio-Canada doit coopérer avec des producteurs régionaux indépendants.

Le directeur de la Société Radio-Canada pour les provinces de l'Atlantique a fait les observations suivantes au sujet de l'incidence qu'ont les compressions budgétaires sur le programme régional :

> À mon avis, c'est à des endroits comme Sydney et Charlottetown, c'est-à-dire dans les plus petites villes du pays, que nos émissions locales sont le plus menacées.
>
> Deuxièmement, ce qui est menacé, ce sont les émissions régionales destinées à toute la région [...]. Nous en diffusons beaucoup moins que par le passé aux heures de grande écoute. Je trouve cela regrettable...
>
> Finalement, c'est notre capacité de diffusion nationale qui est en danger. Paradoxalement, je suis persuadé que ce sont les émissions les plus implantées au niveau local qui ont le plus de chance de réussir au niveau national et même international. (*Procès-verbaux*, 47 : 95).

Des représentants des gouvernements provinciaux ont signalé au Comité l'importance du rôle que joue Radio-Canada dans les régions. C'est ainsi qu'un délégué du gouvernement de la Nouvelle-Écosse a déclaré : «L'un des principaux problèmes de notre industrie locale du cinéma, c'est d'arriver à obtenir du temps d'antenne et de l'argent de Radio-Canada pour ces productions». (*Procès-verbaux*, 47 : 6.) Et un haut fonctionnaire de la Saskatchewan, de dire : «Quelles que soient les activités de la province, si nous n'avons pas la base, c'est-à-dire Radio-Canada [...] nous n'y arriverons pas.» (*Procès-verbaux*, 44 : 24.)

Toutes les recommandations du Comité concernant la télévision de Radio-Canada témoignent de la volonté de contrer la tendance à atténuer le rôle que joue la Société Radio-Canada en desservant les régions du pays. Toutefois, nous faisons remarquer que si cette tendance devait se maintenir, il serait peut-être bon d'apporter des changements à l'infrastructure des stations régionales de Radio-Canada afin de donner suite à cette décision.

3.3.3 La canadianisation des réseaux de Radio-Canada

Le Groupe de travail avait recommandé que la Société Radio-Canada cesse progressivement de diffuser les émissions commerciales américaines qui sont déjà présentées par d'autres réseaux, lorsqu'elle dispose des fonds suffisants pour les remplacer par des émissions canadiennes intéressantes et originales. Le Comité a d'ailleurs abordé cette question dans son sixième rapport, à propos de la rédaction de la nouvelle loi sur la radiodiffusion. Il a souligné les craintes de la Société Radio-Canada qui, au chapitre de ses émissions non canadiennes, veut être libre d'acheter les meilleures émissions étrangères et pas seulement les «restes» dont les autres diffuseurs n'ont pas voulu après qu'ils ont fait leur choix. À cette époque, nous avions déclaré «que le choix des programmes étrangers ne devrait pas être soumis à une telle condition.» (*Procès verbaux*, 36 : 50.)

Recommandation 25

> Dans la mesure où la Société Radio-Canada diffuse des émissions étrangères, il ne faudra pas lui interdir de présenter des émissions commerciales américaines, pourvu qu'elles soient de qualité et qu'elles correspondent à la nature des services généralement offerts par Radio-Canada.

En ce qui concerne la canadianisation de la Société, le Groupe de travail n'a fait aucune recommandation précise, si ce n'est de souligner qu'il ne faudrait pas s'engager à un pourcentage plus élevé de teneur canadienne à moins que les crédits nécessaires ne soient disponibles. Toutefois, le Groupe de travail a déclaré que les réseaux anglais et français de télévision de Radio-Canada devaient participer à la renaissance de la télévision canadienne et commencer à examiner les coûts inhérents à l'augmentation des émissions canadiennes. De façon plus précise, le Groupe de travail a évalué que les coûts directs que la société devrait assumer annuellement pour augmenter le pourcentage d'émissions canadiennes aux heures de grande écoute aux réseaux français et anglais de télévision seraient les suivants :

- jusqu'à 85 p. 100 : 10 à 12 millions de dollars;
- jusqu'à 90 p. 100 : 20 à 24 millions de dollars;
- jusqu'à 95 p. 100 : 30 à 36 millions de dollars.

Ces coûts ne tiennent cependant pas compte de la réduction du nombre de téléspectateurs et, par conséquent, des recettes publicitaires si l'on remplaçait les émissions américaines à gros budget par de nouvelles émissions canadiennes à budget plus modeste, ni du fait que le Fonds de développement engagerait des sommes pour toutes les nouvelles émissions canadiennes, entraînant ainsi d'autres coûts pour le gouvernement fédéral. Compte tenu de ces dépenses supplémentaires, le Groupe de travail a estimé qu'il faudrait de 30 à 40 millions de dollars pour porter la teneur canadienne à 85 p. 100, de 60 à 80 millions pour la porter à 90 p. 100, et de 90 à 120 millions pour qu'elle atteigne 95 p. 100. On a évalué que les coûts supplémentaires de la canadianisation des programmes diffusés en dehors des périodes de grande écoute (19 h à 23 h) varieraient entre 15 et 20 millions de dollars.

Sans faire de recommandation précise, le Groupe de travail avait ajouté :

> À notre avis, cette dépense est amplement justifiée et elle est nécessaire, si l'on veut vraiment rétablir le déséquilibre actuel à la télévision de langue anglaise et si l'on veut bâtir l'avenir de cette télévision à partir des assises actuelles, et fort solides, de la production canadienne. (*Sixième rapport*, p, 729.)

Le Groupe de travail a répété qu'il croyait toujours que «la Société ne devrait toutefois pas s'engager à un pourcentage plus élevé de teneur canadienne, tant qu'elle ne disposera pas des crédits nécessaires» en ajoutant «et surtout qu'on ne lésine pas trop sur la dotation!» (*Rapport*, p. 729.) Le Groupe de travail avait enfin affirmé que la canadianisation des réseaux ne devrait pas se faire au dépens de son objectif de refléter les réalités régionales, de l'extension de ses services ou de la réalisatoin de ses autres objectifs. Le Groupe de travail avait d'ailleurs fait des recommandations concernant l'extension des services et avait déclaré ce qui suit : «L'idée est d'accroître ce secteur de production, non seulement dans l'intérêt du réseau, mais en faveur de ces régions mêmes.» (*Rapport*, p. 728.)

Depuis le dépôt du rapport du Groupe de travail, la Société Radio-Canada a pris des décisions au sujet des émissions présentées par ses réseaux de télévision. Son plan quinquennal, qui a été appouvé par le conseil d'administration de la Société, précise que le réseau anglais doit notamment :

- augmenter la teneur canadienne pour qu'elle atteigne 95 p. 100 au plus tard en 1990-1991;

- accroître sensiblement la contribution régionale au réseau,

- retirer la plupart des émissions commerciales américaines présentées en période de grande écoute d'ici 1990-1991.

Le plan visant le réseau français de télévision prévoit ce qui suit :

- maintenir la teneur canadienne à 80 p. 100 en période de grande écoute;

- améliorer considérablement la qualité des dramatiques, tout particulièrement celle des téléromans;

- accroître la contribution régionale au réseau.

Le Comité a demandé à la Société Radio-Canada comment elle se proposait de financer l'augmentation du nombre d'émissions canadiennes diffusées sur le réseau anglais. Bien qu'elle ne nous ait pas donné une réponse précise, la Société nous a informés qu'elle comptait y parvenir en puisant davantage dans les ressources consacrées à la production d'émissions destinées aux régions. En d'autres mots, les productions régionales destinées au réseau seront plus nombreuses, mais il faudra réduire davantage les ressources accordées aux régions pour la production d'émissions régionales.

Bien que le Comité appuie l'augmentation de la teneur canadienne des réseaux de la Société Radio-Canada, certaines questions continuent de le préoccuper. Nous ne croyons pas qu'une telle canadianisation devrait être financée en réduisant davantage les ressources dont disposent les stations régionales de la Société pour faire rayonner leur image. La stratégie de la Société Radio-Canada en ce qui concerne les émissions qu'elle difuse doit lui permettre d'atteindre les différents objectifs qu'on lui a fixés, avec les ressources dont elle dispose.

Le Comité note que, selon le plan quinquennal de Radio-Canada, la Société n'a en réserve qu'un nombre exceptionnellement réduit d'émissions et que la fréquence des reprises a augmenté. En réponse aux questions du Comité, la Société a déclaré qu'au cours de la présente saison (1987-1988), son réseau anglais de télévision a peut-être diffusé le plus haut pourcentage de reprises jamais enregistré, toutes les principales séries, y compris les

reprises d'autres saisons, ayant été diffusées en période de grande écoute. En ce qui concerne le réseau français, les reprises représentaient 32 p. 100 des émissions diffusées en 1986-1987 et 36 p. 100 en 1987-1988, et l'on s'attend à ce que ce pourcentage atteigne 43 p. 100 en 1988-1989.

Le Comité ne désire absolument pas minimiser l'importance qu'il y a pour la Société Radio-Canada à offrir des émissions canadiennes, tout particulièrement durant les périodes de grande écoute. Nous avons déjà constaté, à la section 3.1, à quel point les Canadiens dépendent de Radio-Canada et tout spécialement, mais surtout pas exclusivement, du réseau anglais pour financer les émissions canadiennes et les diffuser en période de grande écoute. En 1986, le réseau anglais de Radio-Canada a diffusé 61 p. 100 de toutes les émissions canadiennes entre 19 h et 23 h, soit presque le même pourcentage (60 p. 100) que le réseau français de Radio-Canada. Bien que nous félicitions la Société pour son souci de canadianiser ses réseaux, nous ne pouvons accepter que cela se fasse en centralisant encore plus ses ressources et en exerçant un contrôle accru sur les décisions en matière de programmation.

Le Comité partage l'avis du Groupe de travail et croit qu'il est vital de continuer à canadianiser Radio-Canada. Nous exhortons donc le gouvernement à envisager de participer au financement de cet objectif sans oublier toutefois les autres buts fixés pour la Société dans la loi.

Recommandation 26

> Il faudrait accorder à la Société Radio-Canada les fonds additionnels dont elle a besoin pour canadianiser davantage ses services réseau et de continuer à lui fournir des resources budgétaires suffisantes pour sa programmation, sans diminuer pour autant les services destinés aux régions.

Le Comité appuie énergiquement la décision de la Société Radio-Canada de diffuser sur le réseau national plus d'émissions produites dans les régions. Toutefois, ce n'est là qu'une partie du mandat que la Société doit remplir envers les régions, c'est-à-dire réfléter les réalités régionales au niveau national. Selon nous, cet objectif peut être atteint uniquement si l'on s'engage de façon permanente à encourager les talents locaux et à produire, dans chaque région, des émissions qui sont destinées à y être présentées. Si cet équilibre n'est pas maintenu, on peut craindre que les productions régionales destinées aux réseaux se limiteront à filmer partout au pays les

projets élaborés par les producteurs des grands centres canadiens. Telle n'est pas l'intention de la loi actuelle ni celle de la nouvelle loi envisagée.

3.3.4 Le rôle de Radio-Canada dans la production régionale

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Groupe de travail en décembre 1985, la Société Radio-Canada déclarait ce qui suit :

> Nous avons nos racines dans les régions du Canada et notre programmation doit refléter cette réalité tant au niveau local que national. Nos stations régionales parlent aux régions des affaires qui leur sont propres, nos réseaux parlent au pays dans son ensemble.
>
> [...] Aucun autre pays n'a autant investi dans le développement d'un système de radiotélévision publique où s'imbriquent, comme ici, les réseaux et les régions.
>
> Un service régional joue un triple rôle en desservant une communauté:
>
> - Il présente des informations et des divertissements émanant de la région et destinés aux gens de la région;
>
> - Il examine les questions nationales du point de vue régional;
>
> - Il donne une image de la région au réseau, à l'intention de l'auditoire national.

Radio-Canada ajoute que «maintenant, Radio-Canada doit faire encore plus, et mieux, surtout à la télévision» et «Radio-Canada doit renouveler son engagement à l'égard du régionalisme.» (SRC, *Le courage de nos convictions : la radiotélévision canadienne de demain*, mémoire présenté au Groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, décembre 1985 p. 42.)

En ce qui concerne les services que le réseau d'État offre aux régions, le Groupe de travail note que :

> La réaffection des ressources et les remaniements administratifs de ces dernières années ont présidé au déclin progressif des régions dans l'univers «peau de chagrin» de Radio-Canada. Résultat : les émissions qui émanent des stations régionales atteignent rarement le réseau national. (*Rapport*, p. 328.)

Le Groupe de travail ajoute que «si on continue à débiliter les régions, elles ne pourront bientôt plus assurer même leur téléjournal de début de soirée». (*Rapport*, p. 328.) Il propose comme élément de solution de

permettre aux «régions [de] gruger dans le temps d'antenne du réseau». En outre, «elles doivent s'activer à la production de leurs propres [émissions de] divertissement». (*Rapport*, p. 328.) Le terme «divertissement» utilisé dans le rapport comprend toutes les catégories de dramatiques (films, «miniséries», émissions policières et de détectives, pièces de théâtre, etc.), ainsi que les comédies, les émissions de variétés et les émissions de musique. Le Groupe de travail ne donne aucun chiffre, mais il précise que le «principe de la production par les stations régionales de leurs propres dramatiques doit être fermement établi». (*Rapport*, p. 328.)

Selon les témoignages que nous avons entendus et notre propre perception du rôle de Radio-Canada, nous sommes d'accord avec le Groupe de travail pour dire que la Société d'État doit donner plus de temps d'antenne aux émissions régionales et diffuser plus de dramatiques dans chaque région. Nous notons que les stations régionales de Radio-Canada ont un système d'échange qui leur permet de diffuser de telles émissions ailleurs au Canada sans passer par le réseau national. Les propositions que nous formulons ici ont pour complément les recommandations, qui figurent plus loin dans ce rapport, concernant les services de la Société Radio-Canada destinés aux minorités de langue officielle dans tout le Canada.

Recommandation 27

> Radio-Canada devrait accorder plus de temps d'antenne aux stations régionales pour la diffusion d'émissions régionales et y inclure un plus grand nombre d'émissions produites par les régions.

Tout comme le Groupe de travail, le Comité, est d'avis que les stations de Radio-Canada doivent continuer de diffuser des bulletins de nouvelles locales en début et en fin de soirée.

Recommandation 28

> La Société Radio-Canada devrait, à tout le moins, continuer d'offrir sur les stations qu'elle possède ou qu'elle exploite, des émissions d'information produites localement.

La plupart des Canadiens pensent que Radio-Canada doit être un outil «d'expresion régionale», mais certains sont d'avis que le réseau ne devrait

pas produire d'émissions «locales», comme si la distinction entre le caractère régional et le caractère local était évidente. Dans les réponses écrites qu'il a données à nos questions, le CRTC a indiqué qu'il ne faisait pas de distinction entre les émissions régionales et les émissions locales. L'écrivain Northrop Frye n'a certainement pas fait cette distinction lors qu'il a écrit «L'identité est aussi bien de nature locale que régionale; elle plonge ses racines aussi bien dans l'imagination que dans les oeuvres culturelles [...]» (*The Bush Garden : Essays on the Canadian Imagination;* préface, p. ii, Toronto, House of Anansi, 1971.)

Il est diffile de concevoir, par exemple, comment une émission de début de soirée préparé à Halifax ne présenterait aucune nouvelle «locale» sur la ville d'Halifax, mais contiendrait uniquement des nouvelles «régionales» sur les provinces maritimes. C'est un argument erroné sur le plan thérorique parce qu'on ne peut dissocier les nouvelles locales et régionales quand on sait que la ville d'Halifax fait partie intégrante de la région de l'Atlantique. Les nouvelles locales font partie des nouvelles régionales et y occupent souvent une place centrale. C'est aussi un argument sans fondement pour les téléspectateurs qui veulent regarder un seul bulletin de nouvelles, soit en début soit en fin de soirée, et se renseigner sur la situation aussi bien locale que régionale. La prestation de ce service permet à Radio-Canada de demeurer au fait des réalités quotidiennes dans un pays vaste et diversifié.

Recommandation 29

> Radio-Canada a pour mandat de répondre aux besoins de toutes les régions du Canada et ce mandat doit continuer à inclure la diffusion de nouvelles locales, de reportages sur les activités communautaires et d'autres sujets pertinents. Il ne faudrait nullement s'éfforcer d'établir une distinction artificielle entre les émissions locales et régionales afin de limiter les services que fournit Radio-Canada aux Canadiens de toutes les régions.

La région desservie par le Service du Nord de Radio-Canada, qui comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nouveau-Québec, n'a pas de service de télévision régional adéquat. Dans cette région, les téléspectateurs reçoivent un peu moins de 10 p. 100 du total des émissions régionales réalisées par Radio-Canada et ses stations affiliées dans d'autres régions du pays. Lorsque le CRTC a renouvelé les licences de télévision de Radio-Canada (décision 87-140 du CRTC, 23 février 1987), il a déploré

l'absence de bulletins de nouvelles réguliers produits par le Service du Nord. Des représentants du Service du Nord de Radio-Canada ont indiqué aux membres du Comité que la région de l'Arctique de l'Est reçoit les productions régionales de Saint-Jean (Terre-Neuve), tandis que la région de l'Arctique de l'Ouest reçoit celles de Vancouver.

C'est à la suite d'une recommendation formulée par la Commission royale d'enquête sur la radiffusion en 1957 qu'a été créé le Service du Nord de Radio-Canada, car on estime à cette époque qu'il fallait établir un service spécial pour mieux répondre aux besoins des habitants du Nord. Le Parlement a attribué des crédits spéciaux à Radio-Canada en 1958 pour mettre sur pied un tel service. Celui-ci produit surtout des émissions de radio, soit 230 heures par semaine, dont la moitié sont présentées en langues autochtones. Pour ce qui est de la télévision, Radio-Canada a reçu des crédits dans le cadre du programme de rayonnement accéléré pour que ses signaux puissent être captés dans le Nord, mais aucune somme n'a été attribuée à la production d'émissions.

Si le service du Nord voulait mettre sur pied un service de télévision régional, il lui faudrait un personnel de production plus nombreux et des installations de télévision plus complètes; il lui faudrait avoir accès à des liaisons montantes dans plusieurs localités nordiques et louer un transpondeur de satellite pour assurer ce service. Il faudrait aussi majorer de plus de 3 millions de dollars par an le budget du Service du Nord.

La prestation d'un service de télévision régional dans le Nord permettrait non seulement de diffuser des bulletins de nouvelles régionales aux habitants de cette région, mais aussi de mieux faire connaître le Nord à tous les Canadiens. Le Comité note que le Nord forme un élément important de la structure et de l'identité culturelles du Canada et doit être mieux connu des Canadiens de toutes les régions. Cette opinion se retrouve dans un certain nombre de mémoires qu'a reçus le Comité.

Le CRTC a fait état d'un autre avantage que présenterait un service de télévision régional nordique. Comme ce service aurait besoin d'un transpondeur de satellite, la construction de stations terrestres et de deuxièmes émetteurs pourrait favoriser la création d'emplois pour les autochtones. (*Avis public 1985-274* du CRTC, p. 28-29.) Ce service pourrait aussi diffuser des émissions provenant d'ailleurs que de Radio-Canada et des organismes de communication autochtones, notamment des deux gouvernements territoriaux. Compte tenu des nombreux avantages qui

pourraient en découler, le Comité estime qu'il faut accorder la priorité à la mise sur pied d'un service de télévision régional nordique à Radio-Canada.

Recommandation 30

> Il faudrait accorder à Radio-Canada les crédits nécessaires pour mettre sur pied un service de télévision régional nordique.

Il y a une autre région où le service assuré par Radio-Canada est nettement insuffisant. En effet, il n'y a pas de station de télévision de langue anglaise dans la province du Nouveau-Brunswick. Le seul service offert par Radio-Canada est son téléjournal de début de soirée qui est diffusé à partir des studios de CHSJ, la station affiliée de Saint-Jean.

À ce sujet, le Groupe de travail a recommandé à Radio-Canada de faire des efforts pour améliorer son service au Nouveau-Brunswick en construisant de nouveaux émetteurs et de nouvelles installations en vue de diffuser des bulletins de nouvelles locales et régionales de qualité et d'élargir le plus possible le service de télévision en langue anglaise. Le Groupe de travail note que les frais de fonctionnement liés à la transmission de ces émissions s'élèveraient à environ 1,5 million de dollars par an, mais que ces dépenses pourraient être compensées par les économies qu'entraînerait l'annulation de l'entente actuelle. Depuis ce temps, des progrès importants ont été faits pour améliorer le service réseau de Radio-Canada au Nouveau-Brunswick. La station affiliée CHSJ commencera à diffuser presque toutes les émissons du réseau de Radio-Canada.

C'est une amélioration appréciable, mais elle passe outre cependant à la question des ressources de programmation dont Radio-Canada a besoin pour produire des émissions qui reflètent la région elle-même, ou pour permettre à la région de contribuer à la programmation du réseau. Le Comité a étudié avec le directeur régional de la Société les raisons de l'insatisfaction continue du public à l'égard de Radio-Canada. Le directeur régional a décrit la situation en ces termes :

> Le principal problème, c'est que nous ne produisons que le téléjournal de début de soirée [...]. Nous n'avons aucun programme de nouvelles complémentaire, ni aucune autre émission produite au Nouveau-Brunswick, sauf celles que nous produisons occasionnellement au bureau régional d'Halifax. (*Procès-verbaux*, 48 : 93.)

Le directeur regional de Radio-Canada a indiqué que les coûts en capital qu'entraînerait la création d'un centre de production et d'une station au Nouveau-Brunswick varieraient entre 10 et 12 millions de dollars, mais qu'une telle station entraînerait une réduction nette des frais de fonctionnement de l'ordre de 2 millions de dollars par an.

Tout en admettant que le service fourni par Radio-Canada s'est amélioré, le gouvernement du Nouveau-Brunswick continue de déplorer que sa province soit laissée pour compte et qu'elle n'ait pas au moins une station de télévision de langue anglaise de Radio-Canada. Le Comité est d'avis qu'il faudrait doter le Nouveau-Brunswick d'une station appartenant au réseau d'État et exploitée par lui.

Recommendation 31

> Il est primordial que Radio-Canada crée au Nouveau-Brunswick un centre de production complet et une station de télévision de langue anglaise.

3.3.5 La concentration des activités de production régionale

Radio-Canada possède à l'heure actuelle 18 stations de langue anglaise, qui sont toutes de grands centres de production, et 13 stations de langue française. L'importance de la production dans chacun de ces centres varie énormément en fonction de certains facteurs et notamment de la population et des autres stations exploitées dans la province. Les productions de ces centres sont destinées surtout à la clientèle régionale, mais aussi au réseau. Radio-Canada a signalé au Comité qu'en 1987-1988, les stations régionales de langue anglaise avaient fourni au total 305 heures d'émissions au réseau, certaines stations ayant produit aussi peu que 1,5 heures d'émissions et d'autres, jusqu'à 110 heures. La plus grande partie de la production des stations régionales est destinée à la clientèle de la région. Il arrive qu'une production réalisée dans une station régionale soit distribuée simultanément par une autre station. Ainsi, une émission produite par Radio-Canada à Regina peut être diffusée en même temps par la station de Regina et celle de Saskatoon.

Il importe de bien comprendre que les 18 stations de langue anglaise et les 13 stations de langue française ne fonctionnent pas indépendamment

les unes des autres; en fait, elles partagent souvent leurs locaux, leurs biens et leurs services.

Lorsque le Groupe de travail a étudié le profil de la production régionale, il a fait la réflexion suivante : «Nous n'allons pas nous trouver là devant autant de grenouilles qui veulent se faire plus grosses que le boeuf, nous l'espèrons. [...] Toutefois, nous établissons la prestation minimum de chaque station à la production de ses téléjournaux de fin et de début de soirée.» (*Rapport*, p. 328.) Le Groupe de travail a signalé qu'afin de libérer du temps d'antenne pour les stations régionales et d'accroître la production d'émissions de divertissements destinées aux auditoires régionaux, seul un petit nombre de centres de langue anglaise et de langue française devraient s'occuper de «la production de toutes les grandes émissions à des fins d'abord régionales, mais aussi nationales». (*Rapport*, p. 329.)

Le Groupe de travail a proposé de créer cinq centres régionaux de langue anglaise, à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax, qui produiraient toute la gamme des émissions, à l'exception des bulletins de nouvelles, des émissions d'information et de sport. Pour le réseau de télévision de langue française, les membres du Groupe de travail mentionnaient les villes de Montréal, de Québec, de Moncton et d'Ottawa. On pourrait alors réduire le personnel et les installations des autres centres et réinvestir les sommes ainsi économisées dans les centres de production régionaux proposés.

Cette recommandation a suscité énormément de controverses lors des audiences publiques du Comité. À notre avis, l'inquiétude manifestée était d'autant plus exacerbée que cette proposition arrivait au moment où l'on voulait réduire considérablement les ressources destinées aux régions. La réaffectation des fonds des petites stations aux grandes se serait ajouté aux compressions budgétaires qu'elles ont déjà subies. Même sans ce facteur, certains témoins se seraient néanmoins vivement opposés à cette recommandation.

La proposition reposait sur la motion d'efficience. Elle permettrait de concentrer les ressources dans les régions pour produire des émissions de divertissements. Il reste à savoir cependant s'il en résulterait vraiment une plus grande efficience, au préjudice des moyens qu'il faut à Radio-Canada pour mettre en valeur les talents canadiens dans tout le Canada et réfléter toutes les réalités régionales du pays.

Les plaintes que le Comité a entendues venaient d'un peu partout : de Terre-Neuviens qui craignaient de ne pouvoir produire leurs propres émissions si Halifax devenait le centre de production; de minorités françaises hors Québec qui craignaient que leur station locale ne puisse plus diffuser de concerts, d'émissions de variétés ou de manifestations culturelles réalisées chez elles; de gens de la Saskatchewan qui ne voulaient pas dépendre de la station de Radio-Canada de Winnipeg pour la production d'émissions de divertissements de tous genres; d'auditeurs de Windsor pour qui Radio-Canada avait une importance toute spéciale, et ainsi de suite.

Le défi consiste à trouver le moyen d'administrer Radio-Canada en conciliant la nécessité pour la Société d'être présente partout au Canada et sa volonté d'utiliser aux mieux les ressources dont elle dispose. Le Comité estime que la méthode proposée par le Groupe de travail est inutilement rigide et abstraite et que Radio-Canada serait moins apte à remplir efficacemment son rôle culturel sans pour autant réaliser des économies appréciables. Il ne semble pas souhaitable non plus d'enlever à toutes les stations francophones de l'Ouest et des Maritimes toute possibilité de participer à la programmation, à l'exception des bulletins de nouvelles et des émissions d'information. Le fait de retirer à toutes les stations de Radio-Canada en Alberta, en Saskatchewan, à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard la possibilité de produire des émissions de divertissements, ne permet pas, non plus, de réfléter la réalité canadienne. Il serait évidemment très coûteux pour la Société Radio-Canada d'avoir des centres de production complets un peu partout au Canada, et il serait illogique qu'il y en ait dans les petits centres qui ne disposent tout simplement pas des ressources voulues pour produire sur une grande échelle.

Les régions du Canada diffèrent tellement l'une de l'autre que le Comité croit qu'il serait sage d'adopter des modalités assez strictes pour répartir entre elles la production. La Société Radio-Canada est la mieux placée, de par l'expérience acquise, pour décider de ce partage. En outre, le CRTC a un rôle à jouer en tant qu'organisme d'émission de licences aussi bien au regard des centres de production que des réseaux de la Société. Toutes ces questions ne présentent cependant qu'un intérêt théorique, du moins tant que l'expansion des activités de production à l'échelle régionale que nous proposons n'aura pas été réalisée.

Recommandation 32

> Il ne faudrait imposer aucune limite préalable aux genres d'émissions que peuvent produire les stations de langues française et anglaise de Radio-Canada. Bien que l'effectif et les installations varient considérablement d'une station à l'autre, c'est à Radio-Canada qu'il incombe néanmoins de décider ce qu'il doit en être, sous réserve de l'approbation du CRTC et de l'allocation par le gouvernement des ressources financières voulues. Il faudra cependant que ces décisions concilient les objectifs d'efficience de la Société et son obligation de bien remplir son mandat afin de bien refléter la diversité des régions du Canada et de les bien servir.

3.3.6 Autres questions liées à la programmation de Radio-Canada

Dans ses observations sur le service de télévision en langue française dispensé par Radio-Canada, le Groupe de travail a signalé qu'il faudrait améliorer la couverture de l'actualité dans les provinces maritimes, sans se limiter à Moncton, en ouvrant des services d'information dans d'autres villes de la région. Le Groupe de travail a aussi recommandé qu'on réorganise les services de télévision de langue française de Radio-Canada au Québec, et que les services d'information «s'appuient sur un réseau plus étendu et judicieux de journalistes dans les principales régions de la province». La Société Radio-Canada a averti le Comité qu'il en coûterait directement environ 700 000 $ pour ouvrir des services d'information à Trois-Rivières, à Sherbrooke, à Rivière-du-Loup et en Abitibi. Le Comité signale qu'il a déjà entendu à peu près les même propos concernant la possibilité d'améliorer la couverture de l'actualité au réseau anglais, notamment à London (Ontario), où des témoins se sont plaints de l'absence de station de radio et de télévision de Radio-Canada, malgré la population nombreuse de la région.

Recommandation 33

> Radio-Canada devrait utiliser ses ressources de façon que la couverture de ses émissions d'actualité et d'information soit la plus étendue et la plus équitable possible.

Le vice-président du réseau français de télévision de Radio-Canada, M. Franklin Delaney, a déclaré au Comité que le problème ne consistait pas tellement à augmenter la teneur canadienne des émissions, mais à en

rehausser la qualité. Le réseau français de Radio-Canada doit éviter de perdre sa clientèle francophone au profit des stations de télévision anglaise ou des autres chaînes françaises qui offrent un plus grand nombre d'émissions américaines doublées. Jusqu'à un certain point, ces téléspectateurs, de plus en plus bilingues et de plus en plus abonnés au câble qui leur offre un vaste choix d'émissions, sont attirés par les émissions de télévision anglaise produites à grands frais. La naissance d'une troisième chaîne commerciale française leur permet de choisir parmi un éventail plus étendu de productions canadiennes et d'émissions américaines doublées. Cela pourrait atténuer la tendance des téléspectateurs à syntoniser les stations de langue anglaise comme ils le font depuis quelques années.

L'attrait des émissions américaines, doublées ou diffusées en anglais, pousse maintenant le réseau français de télévision de Radio-Canada à accroître ses budgets de production de dramatiques. Pour faire face à la concurrence, il lui faudra multiplier les émissions du genre de «Lance et compte», qui attire un auditoire de 2,5 millions de téléspectateurs. Ce genre d'émissions coûte très cher, parfois jusqu'à un million de dollars l'heure, soit près de dix fois plus que les dramatiques traditionnelles produites localement et 50 fois le prix des séries américaines doublées en français. Si le budget global du programme n'augmente pas, le réseau français de télévision de Radio-Canada devra soit puiser dans les budgets des autres catégories d'émissons pour augmenter sa production de dramatiques, soit demander à être dispensé de ses obligations relatives à la teneur en émissions canadiennes qu'elle doit diffuser aux heures de grande écoute pour acheter un plus grand nombre d'émissions américaines doublées qui coûtent moins cher. Pour que le réseau français de télévision puisse jouer un rôle culturel et diffuser des émissions canadiennes de qualité, il faudra lui fournir des budgets en conséquence.

Les chiffres publiés dans le Rapport du Groupe de travail nous donnent une bonne idée de l'écart qui existe entre les coûts horaires moyens des émissions de télévision diffusées par les réseaux français et anglais. (*Rapport*, page 271) Les données révisées pour 1985-1986 nous indiquent qu'il subsiste encore un écart important : ainsi, le coût horaire moyen des dramatiques produites en 1985-1986 était de 120 000 $ pour le réseau français et de 374 000 $ pour le réseau anglais. Cette différence est partiellement due au fait que le réseau français produit plus d'heures de dramatiques que le réseau anglais. Le Comité admet que même si des facteurs continueront à maintenir l'écart des coûts horaires moyens de production entre les deux réseaux, il croit néanmoins que le budget des productions locales et indépendantes réalisées pour Radio-Canada (à l'exclusion du coût d'achat des

productions étrangères) devrait être progressivement réaligné pour tenir compte de l'évolution des goûts des téléspectateurs francophones. Par conséquent, le Comité endosse la recommandation du Groupe de travail.

Recommandation 34

> Le budget de Radio-Canada devrait être revu de façon à ce que les sommes allouées pour une heure de production correspondent au rôle confié au réseau français dans notre environnement télévisuel de plus en plus concurrentiel, si bien que la qualité des émissions canadiennes diffusées sur les réseaux français et anglais soit équivalente.

Nous avons signalé que Radio-Canada achète aujourd'hui des émissions réalisées par des producteurs indépendants, financées grâce au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes administré par Téléfilm Canada. Ces productions bénéficient parfois du soutien de l'Office national du film ou des organismes subventionnaires provinciaux. Ceci a entraîné une augmentation sensible du nombre de productions indépendantes utilisées par Radio-Canada, bien que nous reconnaissions que celle-ci ait toujours été un chef de file dans l'octroi de contrats aux indépendants.

La politique de radiodiffusion établie en 1983, qui prévoyait la création du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, fixait comme objectif à Radio-Canada d'obtenir la moitié de ses émissions canadiennes, à l'exception de ses émissions d'actualité, d'information et de sports, de producteurs indépendants. Quand le Groupe de travail a étudié ce volet, il a constaté que bien qu'on ne puisse prouver que l'achat d'émissions réalisées par des producteurs indépendants soit plus économique, la concurrence qui en résulte stimule la créativité. Le Groupe de travail disait approuver l'objectif de 50-50, mais insistait pour que Radio-Canada considère les contrats qu'elle donne aux producteurs indépendants comme un moyen de remplir le mandat qui lui a été confié par le Parlement et non pas comme une façon de participer à l'essor de cette industrie. Les émissions qu'elle achète devraient contribuer à l'expression de l'identité canadienne.

Le Comité endosse la recommandation du Groupe de travail à cet égard. Le lecteur devra toutefois se reporter au chapitre V, qui traite des rapports entre Radio-Canada et les producteurs indépendants, pour

déterminer si le soutien que le gouvernement accorde à la production d'émissions canadiennes est utilisé à bon escient.

Recommandation 35

> Radio-Canada devrait poursuivre sa politique de coopération avec les producteurs indépendants en vertu de laquelle la moitié de ses émissions de télévision, à l'exception de ses bulletins de nouvelles, ses émissions d'information et de sports, seront réalisées par des producteurs indépendants. Bien entendu, l'objectif visé consiste à créer des émissions variées authentiquement canadiennes, et non à soutenir la croissance d'une industrie de production.

La question de la production d'émissions destinées aux minorités, et diffusées par les chaînes publiques et privées de radio et de télévision, est abordée dans le chapitre VI de ce rapport. Les minorités françaises hors Québec et les minorités anglaises au Québec ont toutes accès à des émissions spéciales sur les réseaux de télévision de Radio-Canada. La responsabilité de la Société de produire des émissions en français et en anglais s'étendrait aussi aux émissions en langues autochtones représentatives, lorsque le nombre le justifie et que les budgets le permettront, conformément à la recommandation du Groupe de travail que nous avons endossée dans notre sixième rapport. À l'instar du Groupe de travail, le Comité reconnaît lui aussi qu'il ne faudrait pas demander à Radio-Canada de diffuser des émissions dans les langues des autres ethnies installées au Canada. La Société devrait cependant refléter la diversité culturelle du Canada dans l'ensemble de sa programmation et dans sa politique d'embauche. Toutes ces questions sont abordées de façon plus détaillée dans le chapitre VI.

3.3.7 L'accessibilité des services et des émissions de télévision de Radio-Canada

Depuis sa création, la Société Radio-Canada s'est en partie appuyée, sur le secteur privé pour assurer ses services dans tout le pays. À la radio de la Société, cet appui a presque complètement disparu, tout comme la publicité d'ailleurs. Par contre, à la télévision, la Société compte encore beaucoup sur des stations privées affiliées pour offrir une programmation, tout comme elle compte également sur les recettes publicitaires que lui procure le secteur privé pour produire des émissions.

Le Comité doit étudier deux questions distinctes, mais connexes, en ce qui a trait à la distribution de la programmation télévisée de Radio-Canada. Premièrement, le Groupe de travail a recommandé que la Société obtienne de ses stations affiliées qu'elles consentent à diffuser le service complet de télévision du réseau ou bien qu'elle envisage d'autres moyens de distribution. Deuxièmement, la ministre des Communications a demandé au Comité d'examiner des moyens qui permettraient à la Société de réaliser des économies dans son infrastructure de distribution, et de consacrer ces économies à la programmation.

Le Comité a examiné ces deux questions afin de s'assurer que la télévision de Radio-Canada, qui est financée par tous les contribuables, soit accessible au plus grand nombre possible de Canadiens et que la société étudie les possibilités de transférer des fonds à la production, sans pour autant nuire aux objectifs de programmation qui lui ont été fixés.

LA DISTRIBUTION DES SERVICES DE TÉLÉVISION DE RADIO-CANADA PAR DES STATIONS AFFILIÉES

Selon des recherches effectuées pour le Comité, environ 30 p. 100 des émissions offertes sur le réseau de télévision de Radio-Canada sont présentées par 31 stations privées affiliées (26 de langue anglaise et cinq de langue française). Dix-neuf de ces stations desservent exclusivement une localité chacune.

La plupart des grandes villes canadiennes densément peuplées captent les signaux de télévision de Radio-Canada à partir de 31 autres stations appartenant à la Société et exploitées par elle. Les stations affiliées desservent habituellement des villes plus petites et l'arrière-pays qui est parfois étendu, mais peu peuplé. Néanmoins, on trouve quelques stations assez importantes et ce sont elles qui ont le plus tendance à réduire le nombre des émissions de Radio-Canada qu'elles diffusent.

Premièrement, presque toutes les stations préfèrent acheter des émissions prévoyant de la place pour des messages publicitaires et les diffuser au lieu d'en acheter à Radio-Canada qui ne renferment aucune publicité et dont la distribution est désignée comme facultative. Celles-ci peuvent comprendre des émissions pour enfants et certaines productions artistiques et dramatiques.

Deuxièmement, la plupart des stations affiliées préfèrent acheter des émissions qui plaisent au grand public, plutôt que le genre d'émissions qu'offre Radio-Canada qui, même si elles sont annoncées et offertes gratuitement aux stations affiliées, sont destinées à des auditoires qui ne sont pas pleinement desservis par d'autres réseaux. Cette considération d'ordre commercial est particulièrement prononcée chez les grosses stations affiliées de langue anglaise qui refusent généralement de diffuser la majeure partie des émissions non réservées ou facultatives de Radio-Canada. Une autre pratique à laquelle se livrent les stations affiliées consiste à modifier la grille horaire des émissions du réseau pour les diffuser aux heures d'écoute creuses et remplir les créneaux de grande écoute avec des émissions américaines.

Les stations affiliées de langue française, qui sont plus friandes d'émissions produites au Canada, sont de meilleurs clients. M. Robert Bonneau, président du Comité consultatif du réseau de télévision de la Société Radio-Canada, nous a dit que «dans 99 p. 100 des cas, la canadianisation de la programmation est une bonne nouvelle pour le réseau français. Cela signifie des réussites et des cotes d'écoute élevées». (*Procès-verbaux*, 63 : 19.) Au cours de l'année de programmation 1986-1987, les stations affiliées du réseau de télévision de langue française ont transmis en moyenne 86 p. 100 du programme complet de Radio-Canada tandis que les stations affiliées de langue anglaise en ont diffusé 77 p. 100 en moyenne. Le nombre d'heures d'émissions diffusées par les stations affiliées de langue française a varié entre 84 heures à 104 heures par semaine, sur un service total de 109,5 heures; pour les stations affiliées de langue anglaise, il a varié entre 55 et 87 heures, sur un service total de 89 heures par semaine.

L'avantage commercial que présente pour les stations affiliées la substitution des émissions du réseau de Radio-Canada par des émissions américaines ou privées, surtout lorsque les stations affiliées rivalisent avec d'autres stations privées, risque également d'amener la Société à ralentir son rythme de canadianisation. En outre, les stations affiliées résistent souvent aux demandes de Radio-Canada pour qu'elles diffusent des événements spéciaux, comme des conférences fédérales-provinciales et la visite de dirigeants étrangers.

Des travaux de recherche laissent croire, par ailleurs, que si Radio-Canada insérait des messages publicitaires dans ses propres émissions, elle récupérerait bien plus que ce qu'elle verse à ses stations affiliées pour diffuser ces émissions. Ce sont les petites stations affiliées qui diffusent le plus d'émissions de Radio-Canada, au moindre prix et sans pratiquement perdre

de recettes publicitaires. Par contre, les grosses stations diffusent le moins d'émissions possible et coûtent le plus cher à la Société d'État.

Des études internes menées par Radio-Canada révèlent que certaines grosses stations de télévision affiliées pourraient être économiquement remplacées par des stations réémettrices UHF, qui auraient leur propre signal d'identification locale, pourraient insérer des nouvelles locales dans leur programmation et vendre localement de la publicité. Par ailleurs, ce sont les grosses stations qui ont le plus de chance de demeurer commercialement viables si elles se désaffilient de la Société Radio-Canada. Quant aux stations de taille moyenne, elles sont plus tributaires de la Société. Les petites stations continuent d'offrir à Radio-Canada un système de distribution efficace et elles diffusent des émissions locales dont le remplacement coûterait cher à la Société d'État.

Des mesures au sujet des stations affiliées qui causent des problèmes deviennent de plus en plus urgentes étant donné le nombre croissant des émissions canadiennes sur le réseau anglais de Radio-Canada aux heures de grande écoute et les contraintes financières auxquelles la Société est soumise. Celle-ci a examiné le bien-fondé d'une approche plus active que celle qui consiste à remplacer des stations affiliées et à affecter les économies ainsi réalisées à une meilleure programmation.

Les recherches commandées par la Société Radio-Canada indiquent que la rentabilité des stations affiliées à ses réseaux de télévision de langues française et anglaise est plus élevée que dans la plupart des secteurs commerciaux, bien qu'à un moindre degré dans les stations de langue française. Mais leurs bénéfices étaient généralement inférieurs à ceux d'autres stations de télévision canadiennes.

Si les recherches commandées par les stations affiliées à Radio-Canada ne parlaient pas des niveaux de rentabilité, elles indiquaient cependant que les dirigeants de 25 stations sur 31, estimaient qu'elles ne seraient viables que si elles restaient affiliées à la Société Radio-Canada. Les six autres stations estimaient qu'elles pourraient survivre après une désaffiliation, mais que leurs bénéfices seraient sensiblement réduits.

Le Comité a recueilli des témoignages de première main sur bon nombre des questions relatives aux stations affiliées, lors d'une audience tenue à London, où prenait la parole le président d'une station qui avait décidé de se désaffilier.

M. R.V. Elsden, président de la *CFPL Broadcasting Ltd.*, a déclaré :

> Nous n'avons rien contre la nouvelle orientation de Radio-Canada. Toutefois, en tant que radiodiffuseur privé, nous ne pourrions pas rester affiliés très longtemps sans un horaire commercialement viable. (*Procès-verbaux*, 54 : 37.)

La station CFPL et son associée de Wingham, CKNX-TV, se désaffilieront cette année de la Société Radio-Canada. Elles desservent des auditoires pouvant atteindre plus d'un million de personnes. M. Elsden a ajouté que son organisation avait essayé d'intéresser la Société Radio-Canada à une double affiliation. Ce genre d'entente prévoit que le service complet de Radio-Canada serait offert sur un canal distinct, sur lequel les émissions locales seraient fournies par la station privée. Mais la Société n'était pas intéressée par cette proposition et «on nous a invités à nous désaffilier». (*Procès-verbaux*, 54 : 39.)

M. Elsden a déclaré que plus de 90 p. 100 des logements dans sa région étaient câblés et que le service du réseau de Radio-Canada n'était pas aussi populaire que certaines émissions venant d'ailleurs. Il a ajouté que les sommes versées par Radio-Canada à la station affiliée ne représentaient qu'un pourcentage des recettes commerciales que celle-ci obtenait pour les installations privées qu'elle offrait. «Ce pourcentage diminue constamment, et il faut prévoir de plus en plus de temps d'antenne,» a-t-il ajouté.

En substance, M. Pierre Juneau, président de Radio-Canada, n'était pas en désaccord avec M. Elsden. Il a affirmé :

> Toutes les commissions d'enquête que je connais ont recommandé que Radio-Canada en vienne un jour à remplacer ses stations affiliées par des stations de Radio-Canada. La raison n'est pas difficile à comprendre. Une station privée, affiliée ou non, ne peut pas survivre si elle ne fait pas de profits. Beaucoup des émissions de Radio-Canada sont diffusées en fonction d'un mandat et non dans le but de faire des profits [...] Il y a donc un conflit évident entre le mandat et les objectifs culturels de Radio-Canada et la nécessité pour les stations privées de faire des profits. (*Procès-verbaux*, 63 : 91-92.)

M. Juneau a ajouté qu'il ne coûterait pas plus cher à la Société Radio-Canada d'installer ses propres émetteurs que de compter sur les stations affiliées.

Par ailleurs, il semble au Comité que la Société Radio-Canada aurait avantage à demeurer associée aux petites stations qui transmettent la majeure

partie des émissions du réseau, mais qui auront peut-être besoin d'un meilleur soutien pour distribuer les émissions de la Société Radio-Canada qu'on est en voie de «métamorphoser». Quoi qu'il en soit, il serait injuste que la Société abandonne ces stations et compromette leur existence.

M. Doug Garraway, membre du Comité consultatif du réseau de télévision de la Société Radio-Canada, qui représente les stations affiliées, a déclaré au Comité que celles-ci «épargnent à Radio-Canada un investissement important au titre des émetteurs, du matériel de station, de la gestion et des frais généraux». Il a ajouté que «Radio-Canada n'aurait pas les moyens» de remplacer les installations des stations affiliées. (*Procès-verbaux*, 63 : 7.) Ces stations atteignent environ 27 p. 100 de l'auditoire francophone de Radio-Canada et 36 p. 100 de son auditoire anglophone, a-t-il précisé.

M. Ken Clark, également membre du comité consultatif, a décrit l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations engagées entre la Société Radio-Canada et ses stations affiliées :

> La question essentielle, c'est l'indemnisation. Les affiliés croient avoir droit à une indemnisation accrue. Bien que les affiliés soient des entreprises commerciales du secteur privé, Radio-Canada a choisi de les traiter comme s'ils étaient un de ses services et de leur refuser une juste indemnisation, prétextant les récentes difficultés financières de la Société. (*Procès verbaux*, 63 : 8.)

Les stations affiliées se sont vivement opposées ensemble à la recommandation du Groupe de travail voulant que Radio-Canada négocie avec elles pour qu'elles diffusent le service complet de la Société. Elles desirent que Radio-Canada achète du temps d'antenne en plus du «temps réservé» prévu dans les ententes actuelles.

Le Comité estime que, pour examiner la question des stations affiliées, il faut partir du principe que tous les Canadiens ont le droit de bénéficier des services de la Société Radio-Canada qui est financée par leurs impôts. Comme l'a recommandé le Groupe de travail, il faudrait engager des négotiations en ce sens avec les stations affiliées, et nous appuyons sa recommandation, qui figure ci-après. À défaut d'une entente tenant compte à la fois des contraintes financières de Radio-Canada et de bénéfices raisonnables pour les stations affiliées, la Société devrait mettre un terme à l'affiliation et installer ses propres émetteurs.

Recommandation 36

La Société Radio-Canada devrait négocier avec toutes ses stations affiliées de télévision des modalités de diffusion du programme national complet, sans modification d'horaire, à un prix jugé raisonnable par les deux parties. En cas d'impossibilité d'entente, Radio-Canada devrait envisager la possibilité d'assurer la distribution par les moyens appropriés, compte tenu des conditions locales du marché.

Recommandation 37

La Société Radio-Canada devrait envisager de remplacer les stations qui peuvent être désaffiliées à l'avantage certain de la Société sur le plan financier et qui peuvent vraisemblablement survivre par leurs propres moyens. Le CRTC ne devrait permettre aucun transfert de licences connexes de radiodiffusion tant que la situation des stations affiliées à Radio-Canada n'aura pas été réglées, ce qui devrait se faire après le 31 août 1989.

LES SOLUTIONS POSSIBLES AUX PROBLÈMES DE DISTRIBUTION DE RADIO-CANADA

Au cours des échanges qu'ont eus le Comité et la ministre des Communications, d'abord dans la réponse que le gouvernement a fournie en août aux rapports antérieurs du Comité, puis dans le témoignage de la Ministre en septembre, ainsi que dans les réponses écrites que celle-ci a données en novembre aux questions soumises par le Comité, on a abondamment discuté pour savoir s'il fallait prendre des mesures pour réduire les coûts de production et de distribution de Radio-Canada et affecter les fonds ainsi économisés à la programmation. La Ministre a particulièrement insisté sur le fait que :

> Toutes les études et toutes les analyses que nous avons menées se fondent sur l'hypothèse fondamentale qu'il ne faut réduire en rien l'accessibilité des émissions de la Société Radio-Canada aux Canadiens. (Réponse de la ministre des Communications aux questions soulevées par le Comité permanent des communications et de la culture, comme suite à sa comparution devant le Comité le 22 septembre 1987; novembre 1987, p. 29.)

Le 31 mars 1988, la Ministre a fait parvenir au Comité une étude commandée par le ministère des Communications au sujet des solutions qui

s'offrent pour régler les questions de production et de distribution de Radio-Canada. Nous avons, à notre tour, confié l'examen de cette étude à des spécialistes.

L'étude en question porte sur six façons de modifier la production et la distribution des émissions de Radio-Canada. En plus de l'opinion de nos spécialistes sur cette étude, nous avons eu accès à l'évaluation que Radio-Canada en avait faite ainsi qu'à l'examen que la Société avait elle-même précédemment effectué à ce propos. Voici l'avis du Comité concernant ces solutions.

1. Selon la première solution proposée, les installations, le matériel et l'infrastructure de Radio-Canada relèveraient d'un organisme public distinct. L'étude conclut qu'on ne réaliserait ainsi aucune économie. Le Comité ne voit donc aucune raison de donner suite à cette option.

2. Selon la deuxième solution proposée, l'infrastructure de Radio-Canada serait transférée à un organisme privé. Là encore, il ne semble pas qu'on puisse réaliser des économies. De plus, la Société pourrait alors tomber dans un état de dépendance excessif.

3. La troisième mesure proposée prévoyait la distribution par satellite-câble du service de Radio-Canada et l'abandon de la distribution directe. À l'extrême limite, la Société ne conserverait qu'un centre de production de langue anglaise et un autre de langue française. Même si l'on conservait des centres régionaux, le service ne serait accessible qu'aux deux tiers des ménages canadiens abonnés au câble. Dans quatre provinces, il ne serait même accessible qu'à moins de la moitié des ménages. On ne peut donc envisager une telle mesure. Comme l'a fait remarquer l'honorable Flora MacDonald dans ses résponses :

> On peut affirmer, du fait qu'il existe un crédit parlementaire pour la Société Radio-Canada, que le plus grand nombre possible de Canadiens devraient être en mesure de capter les signaux du service national sans autre déboursé. (Réponse de la Ministre, novembre 1987.)

4. Selon la quatrième solution proposée, on partagerait les émetteurs entre Radio-Canada et des partenaires privés, chacun fournissant une part du programme. Le volume des émissions de Radio-Canada chuterait de 50 p. 100 par rapport aux niveaux actuels. Le Comité approuve la décision du Groupe d'étude de rejeter cette mesure parce qu'elle déroge radicalement au mandat de Radio-Canada.

5. La cinquième solution proposée prévoit que la livraison par satellite-câble serait complétée par un plan de transmission partagée qui permettrait de desservir les téléspectateurs non câblés, aux heures de grande écoute surtout. Ce plan est un mélange déroutant qui modifierait l'orientation de la programmation de Radio-Canada et, s'il permet des économies, c'est en misant sur le secteur privé. Il réduirait de moitié environ le nombre d'émissions réseau auxquelles les spectateurs non câblés ont accès. Notre agent de recherche, après avoir examiné les évaluations contradictoires d'économies de coût soumises par l'équipe d'étude de Radio-Canada, a conclu qu'on pourrait réaffecter annuellement environ 94 millions de dollars à la programmation, tandis que les immobilisations de 25 millions de dollars par année auxquelles on renoncerait pourraient faire grimper le total des crédits réaffectés annuellement à 119 millions de dollars. Compte tenu de la modification du service de Radio-Canada et de la réduction éventuelle de celui-ci pour un tiers de l'auditoire, le Comité ne saurait souscrire à cette proposition.

6. Selon la sixième solution proposée, Radio-Canada vendrait ses installations de production régionales à des radiodiffuseurs privés, mais elle conserverait ses licences de radiodiffusion et ses installations de transmission. C'est-à-dire que Radio-Canada conclurait des ententes avec le secteur privé relativement aux installations de production, mais conserverait une capacité de transmission dans un réseau de stations jumelées auxquelles participeraient des stations privées. Nous ne sommes pas arrivés à calculer le montant de l'économie que permettrait ce plan : les auteurs de l'étude le font osciller entre 84 et 199 millions de dollars au chapitre de l'exploitation et à au moins 23 millions de dollars par an pour les immobilisations. Pour sa part, Radio-Canada soutient qu'on enregistrerait une perte annuelle de 9,5 millions de dollars. Le Comité estime qu'il ne serait pas sage que Radio-Canada en vienne à dépendre des installations de production de stations privées. Nous craignons que de graves problèmes d'adaptation ne surgissent en cas de transfert des installations de production. De plus, nous supposons que l'octroi de nouvelles licences aux termes de ce plan accentuerait davantage la fragmentation déjà regrettable des marchés. Nous jugeons donc cette solution inacceptable, comme toutes les autres.

De l'avis du Comité, tout examen de la structure des stations de télévision de Radio-Canada doit reposer sur un ensemble d'hypothèses concernant les responsabilités de la Société en matière de programmation. Les stations de Radio-Canada doivent constituer bien plus qu'un système de transmission d'émissions provenant des réseaux. Elles sont le point de départ

de la production d'émissions partout au pays, tant pour chacune des régions canadiennes que pour l'auditoire national. La mise en application de l'une quelconque des solutions examinées dans cette étude pousserait Radio-Canada sur la voie d'une forte centralisation du contrôle de la production et des activités de programmation. C'est pourquoi nous préconisons le renforcement des activités de production régionales de Radio-Canada.

Le Comité souligne qu'en examinant les propositions présentées dans l'étude, la ministre des Communications a aussi conclu que leur mise en application pourrait réduire la présence de Radio-Canada au niveau local ou régional. C'est pourquoi, dans sa lettre du 29 mars 1988, la Ministre a fait savoir au Comité qu'elle jugeait exorbitant le coût social de la mise en application de ces mesures. Le Comité ajoute que l'évaluation qu'il a commandée, révèle qu'on a beaucoup exagéré les économies que permettrait l'une ou l'autre de ces solutions.

3.3.8 La publicité à la télévision de Radio-Canada

Les deux principales composantes commerciales de Radio-Canada, soit la publicité et les ententes d'affiliation avec des stations privées, ont fait l'objet en 1974 d'une décision mémorable du CRTC au moment du renouvellement de la license d'exploitation de la Société. L'organisme de réglementation a en effet décidé que Radio-Canada devait essayer de fonctionner indépendamment de l'une et l'autre de ces sources de revenu afin de devenir un véritable radiodiffuseur public. Depuis, les coûts de production et de distribution du service de télévison militent contre la suppression de la publicité à la télévision de Radio-Canada, quoique la radio de la Société d'État ne fasse aucune publicité depuis 1975 et qu'elle soit, comme nous l'avons mentionné, pratiquement indépendante des stations privées pour sa distribution.

Le Comité estime que, pour le moment, on devrait autoriser la diffusion de messages publicitaires à la télévision de Radio-Canada. Notre grande priorité est la production d'émissions canadiennes très intéressantes qui puissent combler le créneau d'émission de divertissement si largement occupé actuellement par des émissions américaines du côté anglais, la même situation risquant de se produire graduellement aussi du côté français.

Quant à la question des commanditaires, le Comité est d'avis qu'on ne devrait pas être privé de la possibilité d'atteindre les millions de spectateurs qui écoutent les émissions de Radio-Canada destinées au grand public. Nos

entreprises sont déjà submergées par le flot envahissant de publicité provenant des États-Unis que les médias déversent chez nous. Il ne faudrait donc pas les empêcher de disposer ici d'un excellent outil commercial. Elles devraient, en retour, respecter l'indépendance en matière de rédaction et de création qui est essentielle à Radio-Canada pour que la Société puisse remplir son mandat et servir avec intégrité la population.

Pour ces raisons, le Comité adopte les trois recommandations suivantes qu'avait faites le Groupe de travail.

Recommandation 38

La Société Radio-Canada devrait continuer à faire des recettes commerciales en vendant du temps d'antenne sur ses réseaux de télévision.

Recommandation 39

La Société Radio-Canada devrait protéger la production, la programmation et la planification des horaires contre toute tentative de maximiser les rentrées commerciales.

Recommandation 40

La Société Radio-Canada devrait réduire les effets perturbateurs qu'ont les messages publicitaires sur les émissions telles que les dramatiques ou les émissions spéciales consacrées aux arts d'interprétation et les supprimer ou les réduire au minimum chaque fois qu'il le faut, par exemple dans les émisisons pour enfants.

3.3.9 Autres facteurs qui influent sur le rendement de la télévision de Radio-Canada

Divers facteurs influent sur le rendement des réseaux de télévision de Radio-Canada et un bon nombre d'entre eux échappent largement au contrôle de la Société. Le Comité a recueilli des témoignages sur des questions comme les rapports qui existent entre Téléfilm Canada et la Société, la déduction pour amortissement, les rapports de Radio-Canada et de l'Office national du film, et les relations de travail. Nous examinons ces questions plus loin dans le présent rapport.

3.4 La télévision provinciale

La radiodiffusion relève du gouvernement fédéral. Par contre, l'éducation est un domaine de compétence provinciale et c'est dans un but éducatif que les provinces ont commencé à s'intéresser à la radiodiffusion. Au début, les ministères provinciaux de l'éducation et les universités ont pris conscience des possibilités qu'offrait la radiodiffusion et ont commencé à s'en servir pour présenter des programmes scolaires, des films et d'autres documents éducatifs. En 1970, certaines provinces tenaient vivement à mettre sur pied leurs propres installations de radiodiffusion éducative.

De nos jours, Radio-Québec, TV Ontario, Access Alberta et le réseau Knowledge Network de la Colombie-Britannique apportent une contribution importante à la radiodiffusion au Canada. En ce qui a trait aux six autres provinces, rien ne laisse croire qu'elles envisagent de mettre sur pied leurs propres réseaux de télévision, même si la plupart d'entre elles participent à la production de films ou de bandes vidéo à caractère éducatif. La capacité des provinces d'exploiter des services de télévision varie beaucoup en fonction de la population et de l'assiette de revenu.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion a jugé que l'importance des radiodiffuseurs provinciaux devait être reconnue dans une nouvelle loi et une nouvelle politique sur la radiodiffusion. Dans son sixième rapport, le Comité a convenu et recommandé que :

> La *Loi sur la radiodiffusion* devrait contenir une disposition prévoyant que les entreprises de radiodiffusion éducative créées par des gouvernements provinciaux doivent détenir une licence du CRTC, et que ces services doivent être considérés comme une partie intégrante du système de la radiodiffusion canadienne. (Sixième rapport, recommandation n° 47.)

Les radiodiffuseurs provinciaux ne constituent pas un groupe homogène puisque leurs mandats, leurs structures et leurs services varient. Certains s'intéressent surtout à la programmation éducative ou «scolaire» officielle et travaillent souvent en étroite collaboration avec les autorités provinciales responsables de l'éducation, tandis que d'autres adoptent une démarche plus souple et d'une portée plus large. Quoi qu'il en soit, ces réseaux ont été créés et continuent d'exister parce que l'éducation relève des provinces. En 1969, le gouvernement fédéral et les provinces convenaient, après de longues négociations, d'adopter la définition suivante de l'expression «programmation éducative» :

> [...] programmation [qui permet] aux auditoires auxquels elle est destinée la poursuite d'une formation par l'acquisition ou par l'enrichissement des connaissances. (Décret du conseil 1970-496.)

Cette définition est évidemment souple et elle a permis aux radiodiffuseurs provinciaux d'établir leurs réseaux en fonction des besoins et des priorités de leurs gouvernements provinciaux respectifs. Certaines provinces telles que le Québec perçoivent l'éducation et la culture comme deux domaines liés de façon inextricable.

Il va de soi que ce que l'on entend par la programmation «éducative» varie d'une province à l'autre et d'une époque à l'autre. M. Jacques Girard de Radio-Québec a établi une distinction importante entre la télévision scolaire et la télévision éducative, la première étant beaucoup plus axée sur un enseignement officiel. Par contre, la programmation éducative a un sens beaucoup plus large. À cet égard, David Roach du Knowledge Network a déclaré ce qui suit au Comité :

> Les Canadiens assument une part de responsabilité beaucoup plus grande en ce qui a trait à leur éducation. Ils exigent des possibilités d'éducation et de formation que le système traditionnel d'éducation peut difficilement leur fournir. Ce besoin sera de plus en plus prononcé au cours du reste de la décennie et jusqu'au début du siècle prochain. Pour y répondre, il faudra savoir innover tant au niveau de l'élaboration que de l'exécution des programmes.
>
> Aujourd'hui, l'étudiant est très motivé et choisit plus ce qu'il veut apprendre. Les progrès techniques spectaculaires, l'évolution du milieu de travail et le caractère imprévisible de l'économie engendrent des besoins d'éducation et de formation jamais connus auparavant.
>
> Le système traditionnel d'éducation ne peut répondre à tous les besoins. La salle de classe ou l'amphithéâtre n'est plus maintenant le seul endroit où l'on peut s'instruire. En effet, les gens comprennent maintenant qu'on apprend tous les jours et que l'information existe sous de multiples formes. Le défi consiste à transmettre cette information d'une façon coordonnée et innovatrice. (*Procès-verbaux*, 50 : 6-7.)

Le même point a été soulevé par le représentant de TV Ontario dans son mémoire au Comité :

> L'éducation permanente devient une activité de plus en plus importante à mesure que nous avançons vers l'ère de l'information postindustrielle. Les Canadiens doivent améliorer leurs compétences et leurs ressources éducatives afin de se préparer au nouveau contexte, de se doter d'une autre façon d'utiliser leur temps de loisir accru et, finalement, d'aider au recyclage des travailleurs. (Mémoire en date du 27 mars 1987, page 2.)

La question de savoir s'il y a lieu ou non de redéfinir le rôle des services provinciaux de radiodiffusion en matière de programmation a été étudiée dans un rapport antérieur du Comité (Sixième rapport, p. 65-67). Dans ce rapport, le Comité déclarait qu'il n'était pas en faveur d'un changement de la définition du rôle des radiodiffuseurs provinciaux ni de l'interprétation de cette définition.

Il est aussi souhaitable, ainsi que le Groupe de travail l'a recommandé, que les services de radiodiffusion des gouvernements provinciaux soient exploités par des organismes autonomes, de la même façon que Radio-Canada doit fonctionner de façon indépendante du gouvernement fédéral. De toute évidence, les radiodiffuseurs provinciaux doivent travailler en étroite collaboration avec les gouvernements et les ministères provinciaux de l'éducation. Ce qui importe, c'est qu'ils soient libres de toute ingérence et de tout contrôle politique direct.

Selon le Groupe de travail, il importe aussi que la programmation des services provinciaux de radiodiffusion soit diffusée de façon aussi étendue que possible dans leur secteur, et il a recommandé que cette programmation ait la priorité dans tous les systèmes de câblovision exploités dans la province. Cet aspect devient de plus en plus important à mesure que ces services font de plus en plus appel aux transmissions par satellite plutôt qu'aux transmetteurs conventionnels. L'article 9 du Règlement sur la télévision par câble exige que tous les services éducatifs fournis par les autorités d'une province dans laquelle l'entreprise est située reçoivent la même priorité en ce qui a trait à la transmission de leurs signaux, indépendamment de la façon dont le service est réparti. Le Comité convient que cette politique doit continuer de s'appliquer.

Le Comité est également d'accord avec le Groupe de travail pour dire que le CRTC doit consulter les autorités provinciales appropriées avant de délivrer une licence pour la transmission dans la province de programmes qui pourraient être perçus comme un service éducatif concurrentiel. Toutefois, comme on le signale dans le sixième rapport du Comité, les radiodiffuseurs provinciaux s'inquiètent de la transmission extraprovinciale de leurs signaux sans leur consentement préalable. Les gouvernements et les radiodiffuseurs provinciaux ont des préoccupations légitimes en matière de droits et de compétence, et celles-ci doivent être prises en considération par le CRTC et les entreprises de câblovision. Comme le déclarait le représentant du Access Network de l'Alberta :

> La programmation sur le réseau de télévision ACCESS NETWORK ne peut être radiodiffusée à l'extérieur de l'Alberta. Il serait très coûteux pour ACCESS NETWORK d'obtenir les autorisations nécessaires en matière de droit et notre réseau n'a absolument pas les moyens d'engager ces dépenses. Il ne faut pas oublier que ACCESS NETWORK est subventionné pour l'essentiel au moyen d'un octroi du gouvernement de l'Alberta, et que son mandat est de servir les citoyens de la province de l'Alberta. (Mémoire, p. 5 et 6.)

La programmation éducative au niveau provincial joue un rôle utile en répondant aux besoins des provinces et en reflétant les diversités régionales. Au cours de ses déplacements, le Comité a constamment entendu des critiques sur l'absence d'un contenu régional dans les réseaux de télévision nationaux et sur le manque de possibilités de production à l'extérieur de Toronto et de Montréal. Les radiodiffuseurs provinciaux s'efforcent de corriger ces problèmes. Le système de radiodiffusion au Canada sera amélioré grâce aux occasions plus nombreuses d'échanges et de visionnement des programmes produits par des radiodiffuseurs provinciaux. Le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont formé un organisme chargé de promouvoir et d'encourager la radiodiffusion éducative; il s'agit de l'Agence de télévision éducative au Canada (ATEC), qui vise à favoriser la collaboration dans le cadre de l'échange rentable, de l'utilisation et de l'évaluation de la programmation éducative. L'ATEC a déjà montré que l'on pouvait réaliser des économies à l'aide de coproductions et de coacquisitions et il faut espérer que cet organisme continuera de servir de base aux activités coopératives.

Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail, il importe aussi que les radiodiffuseurs provinciaux aient accès à l'aide offerte au niveau fédéral, notamment au Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, pour favoriser la réalisation de programmes canadiens. Le Comité appuie totalement la décision prise en 1985 de permettre aux producteurs de bénéficier du Fonds si les radiodiffuseurs provinciaux s'engagent à présenter leurs programmes.

3.5 La télévision privée

3.5.1 Introduction

Comme nous l'avons vu à la section 3.1, les stations et les réseaux privés de télévision en direct s'approprient une part importante des recettes et des auditoires de la télévision au Canada. Il importe donc tout particulièrement que la politique définie par le gouvernement permette aux stations de télévision privées de faire leur part afin que les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* soient atteints.

Lorsqu'il a examiné les aspects législatifs dans son sixième rapport, le Comité a proposé des modifications importantes à la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968. Cette loi oblige les radiodiffuseurs à diffuser une «programmation de haute qualité et [à] utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres». Outre cette exigence, la loi dispose maintenant que le système de radiodiffusion dans son ensemble devrait offrir une «programmation variée et compréhensive» et «fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public». (*Loi sur la radiodiffusion* (1970), S.R.C., chapitre B-11, paragraphe 3 d).) La seule autre disposition qui impose des conditions analogues aux diffuseurs privés mentionne que «le système de la radiodiffusion canadienne devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada». (*Loi sur la radiodiffusion* (1970), S.R.C., chapitre B-11, paragraphe 3 b).)

Les recommandations du Comité auraient pour effet de clarifier et de préciser les objectifs du Parlement en matière de radiodiffusion au Canada. Selon nous, ces recommandations sont assez générales pour pouvoir être insérées dans un texte législatif. Elles auraient les effets suivants :

- clarifier l'exigence posée à tous les diffuseurs et réseaux d'offrir une programmation dont la teneur soit principalement canadienne, tout en prévoyant certaines exemptions lorsque les circonstances l'exigent;

- bien préciser les buts de tout programme canadien, par exemple refléter les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique des Canadiens, présenter les actualités et

analyser dans une optique canadienne des événements qui surviennent au Canada et à l'étranger;

- faire en sorte que la programmation donne une image fidèle et équilibrée de la société canadienne.

Notre examen du volet de la politique de radiodiffusion se fonde sur ces objectifs révisés. Parmi les points importants, il y a celui de savoir si la structure actuelle de cette industrie peut lui permettre d'apporter une contribution plus poussée.

De 1979 à 1986, il y a eu augmentation réelle des recettes des stations de télévision privées, à un rythme annuel de 3,8 p. 100, en dollars constants. (Voir le tableau 3.10.) Ce sont les recettes des stations indépendantes qui ont enregistré la croissance la plus rapide en chiffres absolus (6,2 p. 100), suivies de celles des stations affiliées à CTV, dont l'augmentation a été de 4,4 p. 100 par année pendant la période correspondante.

Tableau 3.10 Télévision privée : Croissance des recettes selon l'affiliation, 1979-1986[1]

	Indépendantes			TVA			CTV			Affiliées à CBC			Affiliées à Radio-Canada			TOTAL		
	Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)		Recettes (en millions de $)	Taux annuel de croissance (%)	
		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants		$ courants	$ constants
1979	110,2	--	--	83,4	--	--	213,2	--	--	53,9	--	--	13,5	--	--	474,3	--	--
1980	137,8	25,0	13, 0	97, 9	17,4	6,1	244,4	14,6	3, 6	62,9	16,7	5,4	14,7	8,9	(0,2)	557,7	17,6	6,2
1981	169,2	22,8	8,9	109,5	11,8	(0,8)	292,1	19,5	6,0	61,4	(2,4)	13,4	13,4	(8,8)	(19,2)	645,7	15,8	2,7
1982	202,9	19,9	8,5	116,1	6,0	(4,1)	337,9	15,7	4,7	68,5	11,6	0,9	12,7	(5,2)	(14,3)	738,1	14,3	3,4
1983	212,3	4,6	(0,8)	117,4	1,1	(4,2)	367,1	8,6	3,0	72,6	6,0	0,4	14,5	14,2	8,2	783,9	6,2	0,6
1984	238,3	12,2	8,2	139,0	18,4	14,1	425,4	15,9	11,7	78,0	7,4	3,6	17,8	22,8	18,4	898,5	14,6	10,5
1985	270,7	13,6	9,2	143,6	3,3	(0,6)	449,2	5,6	1,5	82,2	5,4	1,3	19,0	6,7	2,6	964,7	7,4	3,3
1986	275,2	1,7	(2,5)	155,6	8,4	3,9	471,4	4,9	0,6	87,1	6,0	1,6	19,1	0,5	(3,6)	1008,4	4,5	0,2
Taux composé de croissance annuelle (%) 1979-1986		14,0	6,2		9,3	1,9		12,0	4,4		7,1	(0,2)		5,1	(2,1)		11,4	3,8

[1] Y compris l'exploitation des réseaux.

Source CRTC.

Les recettes publicitaires des stations et des réseaux privés de langue anglaise ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles de leurs équivalents de langue française. Comme l'indique le tableau 3.11, tandis que les recettes des diffuseurs privés de langue anglaise enregistraient une hausse de 121,2 p. 100 en dollars courants entre 1979 et 1986, celles des stations et réseaux de langue française n'augmentaient que de 68,1 p. 100. En 1986, les recettes des stations et réseaux privés de langue française ne représentaient que 16,4 p. 100 des recettes globales des stations et réseaux privés au Canada. C'est tout un contraste, si l'on considère qu'en 1986, les téléspectateurs des stations et réseaux privés de langue française retenaient 27,3 p. 100 du temps d'écoute de toutes les stations et réseaux privés canadiens.

Tableau 3.11 Télévision privée : Part et croissance des recettes publicitaires selon la langue, 1979, 1984 et 1986 (millions de $)

	1979		1984		1986		Croissance 1979-1986
	$	%	$	%	$	%	%
Stations de langue anglaise	349,3	79,5	683,4	83,7	772,7	83,6	121,2
Stations de langue française	90,3	20,5	133,3	16,3	151,8	16,4	68,1
Toutes stations confondues	439,7	100,0	816,7	100,0	924,6	100,0	110,3

Source: CRTC.

La vigueur du secteur privé ressort nettement lorsqu'on observe les profits et la croissance des recettes des stations et réseaux privés. Comme l'indique le tableau 3.12, les bénéfices avant impôt des stations privées de télévision ont été remarquablement stables entre 1975 et 1986, oscillant entre un ratio bénéfices/recettes maximal de 20,6 p. 100 et minimal de 16,7 p. 100. Les bénéfices varient parfois davantage entre les divers groupes (tableau 3.13) et étaient généralement un peu moins élevés dans le cas des stations indépendantes que dans celui des stations affiliées à des réseaux. Il y a relativement peu de différence entre les niveaux de rentabilité des stations de langue française et de langue anglaise, bien que les bénéfices des stations de langue française aient été sensiblement plus élevés entre 1979 et 1982.

Tableau 3.12 Bénéfices d'exploitation et bénéfices avant impôt des stations de télévision privées, 1974 à 1986[1]

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Bénéfices d'exploitation (millions de $)	50,3	73,5	77,6	96,7	113,3	125,5	161,0	189,0	197,9	222,7	232,9	225,9
Bénéfices d'exploitation en tant que pourcentage des recettes	22,2	26,1	23,5	24,1	23,9	22,5	24,9	25,6	25,2	24,8	24,0	22,4
Bénéfices avant impôt (millions de $)	37,9	57,9	59,6	77,5	91,3	98,5	123,5	145,5	145,7	163,3	177,7	175,4
Bénéfices avant impôt en tant que pourcentage des recettes	16,7	20,6	18,0	19,3	19,2	17,7	19,1	19,7	18,6	18,1	18,3	17,4

1. Y compris les activités de réseaux.

Source: CRTC

Tableau 3.13 Marges de profit des stations de télévision privées par affiliation, (en pourcentage) 1979 - 1986 [1]

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Stations anglaises								
Affiliées à Radio-Canada	21,0	18,9	19,9	20,1	21,8	24,8	21,5	21,5
Affiliées à CTV	18,2	18,9	21,0	22,0	21,4	19,8	19,8	18,5
Indépendantes	11,3	7,1	9,3	11,6	12,0	14,0	14,7	13,8
TOTAL	**16,6**	**15,2**	**17,0**	**18,3**	**18,4**	**18,5**	**18,3**	**17,2**
Stations françaises								
Affiliées à Radio-Canada	17,8	24,5	7,4	13,4	16,8	23,0	20,8	14,6
Affiliées à TVA	31,5	27,6	30,5	27,7	20,1	15,6	18,1	18,6
TOTAL	**29,6**	**27,2**	**28,0**	**26,3**	**19,7**	**16,5**	**18,4**	**18,2**
Toutes les stations	19,3	17,7	19,1	19,7	18,6	18,2	18,3	17,4

[1] Comprend l'exploitation des réseaux

Source: CRTC

Le Comité a trouvé intéressant de comparer les niveaux de rentabilité des diffuseurs privés canadiens à ceux des diffuseurs privés britanniques. Comme l'illustre le tableau 3.14, les bénéfices nets avant intérêts et avant impôts réalisés par les entreprises de radiotélédiffusion commerciales de Grande-Bretagne variaient entre 6 p. 100 et 8,4 p. 100 au cours de la période allant de 1982 à 1985, ce qui est beaucoup moins élevé que chez nous. Comme on le signalait dans le rapport du *Committee on Financing the BBC* (Rapport Peacock) en 1986, les entreprises de radiodiffusion ne peuvent maximiser leurs profits que jusqu'à un certain point, vu les obligations qu'elles doivent respecter en tant que diffuseurs publics en vertu de la *Broadcasting Act 1981* et des contrats qu'elles ont avec l'IBA. (London, Her Majesty's Stationery Office, *Report of the Committee on Financing the BBC*, juillet 1986, p. 15.)

Tableau 3.14 Recettes, dépenses et profits, Sociétés ITV, (en milliers de £), 1982-1985

	1982	1983	1984	1985
Recettes nettes de publicité	697 380	824 534	911 291	982 569
Recettes totales	716 975	858 210	962 807	1 046 298
Coût direct de la programmation	191 537	193 421	226 041	237 985
Coût indirect	327 471	355 057	392 210	422 060
Location de IBA	46 370	51 298	53 803	57 072
Abonnements à Fourth Channel	49 000	127 983	158 896	171 314
Dépenses totales	647 728	759 785	873 803	939 428
Taxe du ministère des Finances	27 469	34 114	24 180	24 178
Profits nets (avant intérêts et taxes)	41 778	64 311	64 824	82 692

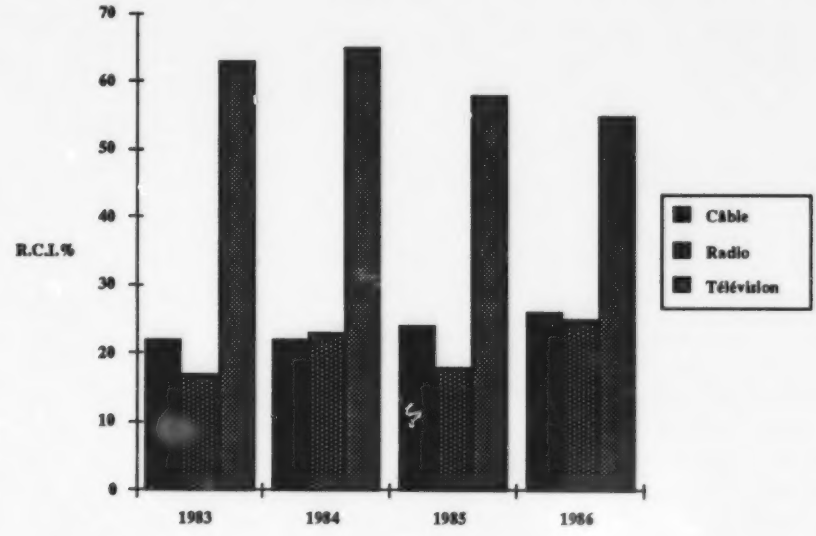
Source: London, Her Majesty's Stationery Office, Report of the Committee on Financing the BBC, 1986.

Comme l'indique le tableau 3.14, les sociétés rattachées à l'ITV tirent la plus grande partie de leurs recettes de la publicité. Avec ces recettes, elles doivent assumer les coûts de production d'émissions pour l'*Independent Broadcasting Authority* (IBA) de Grande-Bretagne, qui les distribue aux stations du réseau ITV; des frais de location à l'IBA pour l'aider à financer le coût des transmetteurs ainsi que les frais de surveillance et l'administration de ses autres services télévisuels; une quote-part pour financer le Britain's Fourth Channel; enfin, celles qui réalisent suffisamment de bénéfices versent également des droits au gouvernement. Les auteurs du Rapport Peacock signalent que ces droits sont une compensation versée aux citoyens britanniques, qui leur permettent d'exploiter de façon rentable un bien qui appartient à tous, les ondes.

Nous ne cherchons aucunement à établir une comparaison précise entre la télévision privée au Canada et en Grande-Bretagne. Ces industries sont en fait différentes à bien des égards dans les deux pays. La télévision est, par exemple, une entreprise plus risquée au Canada en raison de la concurrence beaucoup plus vive qui s'y exerce. Cela étant dit, il n'en demeure pas moins que malgré les profits beaucoup plus minces réalisés par les télédiffuseurs britanniques, les demandes de licence ne manquent pas en Grande-Bretagne.

Pour être en mesure de bien évaluer la rentabilité des entreprises de radiodiffusion, le Comité a aussi demandé au CRTC de lui fournir des données sur le taux de rendement des investissements dans les entreprises de télévision et de radio privée, de même que dans les entreprises de câblodistribution. Comme l'indique le graphique 3.2, ce rendement est extraordinairement élevé dans le secteur de la télévision privée, puisqu'il a dépassé les 50 p. 100 au cours des quatre dernières années pour lesquelles des statistiques sont disponibles. Il est au moins deux fois plus élevé dans le secteur de la télévision que dans celui de la radio et de la câblodistribution.

Graphique 3.2 Rentabilité contre investissement des câblodistributeurs et stations de radio et télévision (%), 1983-1986



Source: CRTC

Le Comité estime qu'il est évident que la télévision privée n'a pas suffisamment contribué à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*. Dans les observations et les recommandations qui suivent, nous discutons d'un bon nombre des facteurs qui influent sur le contexte dans lequel évolue la télévision privée au Canada. Puisqu'il s'agit d'un secteur réglementé, il est façonné dans une large mesure par les décisions législatives et réglementaires, les changements technologiques et les conditions du marché de la publicité.

3.5.2 Les sources de revenus des télédiffuseurs privés

La télévision canadienne fait face à une réalité indéniable : les possibilités de recettes publicitaires sont plus limitées qu'on ne serait porté à le croire, compte tenu de la population du Canada et de la vigueur de son économie. Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les représentants de l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) ont signalé que «les recettes de télévision au Canada sont d'environ 1,2 milliard de dollars par an, et d'environ 23 milliards par an aux États-Unis». (*Procès-verbaux*, 69 : 20.) Cette réalité est d'autant plus complexe que non seulement le potentiel de publicité par habitant au Canada est d'à peu près la moitié de ce qu'il est aux États-Unis, mais les télédiffuseurs sont obligés de produire des émissions

en français et en anglais. Les sources limitées de revenus publicitaires, combinées à la nécessité de produire des émissions dans les deux langues, accroissent sensiblement le besoin de faire intervenir un télédiffuseur public, en l'occurrence Radio-Canada, qui doit jouer le premier rôle en ce qui concerne la diffusion d'un programme canadien. Dans son mémoire au Comité, l'ACR approuvait l'idée de confier ce rôle et ce mandat à Radio-Canada afin que la diversité et la qualité des émissions offertes à tous les Canadiens soient les plus grandes possible.

Un certain nombre de facteurs influent sur les recettes publicitaires, notamment l'écart entre le nombre de produits annoncés au Canada et aux États-Unis, ainsi que l'existence d'un moins grand nombre de grandes maisons de publicité dans notre pays. Toutefois, un facteur déterminant est le fait que les Canadiens anglais consacrent 30 p. 100 de leur temps à regarder la télévision américaine plutôt que la télévision canadienne. Ce pourcentage serait beaucoup plus élevé sans la politique de substitution du CRTC, qui a été décrite au paragraphe 3.2.

Le Groupe de travail a commandé une étude spéciale pour évaluer l'incidence qu'ont eue l'envahissement de la télévision américaine et les deux grandes mesures mises en place pour contrer son influence. Il s'agit de la politique de substitution simultanée et de l'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui interdit aux entreprises canadiennes de déduire de leurs revenus imposables les coûts de la publicité qu'elles font passer sur les stations et réseaux américains pour rejoindre les consommateurs canadiens. Cette loi, qui est habituellement désignée sous le nom de loi C-58, se fonde sur le principe que la déduction, aux fins de l'impôt, des frais de publicité au Canada devrait profiter aux médias canadiens.

L'étude du Groupe de travail tirait les conclusions suivantes :

1) Que le projet de loi C-58 avait eu pour effet de faire passer les recettes nettes des stations et des réseaux de télévision canadiens de 35,8 à 41,8 millions de dollars en 1984;

2) que les règlements sur la substitution simultanée avaient fait augmenter d'environ 53 millions de dollars les recettes de la télévision canadienne; et

3) qu'en dépit des retombées du projet de loi C-58 et de la substitution simultanée, les pertes subies sur le plan des recettes publicitaires par les télédiffuseurs canadiens en raison de la concurrence de la publicité télévisée des États-Unis se situaient entre 50 et 149 millions de dollars en 1984, une

perte potentielle de 124 millions de dollars ayant été évaluée à partir d'un échantillon restreint.

Le Comité croit, à l'instar du Groupe de travail, qu'il faut à tout le moins maintenir les dispositions du projet de loi C-58 et le règlement sur la substitution simultanée. En plus de vouloir protéger les revenus des radiodiffuseurs canadiens, qui représentent encore, en dépit de ces mesures, seulement la moitié, par habitant, de ceux des radiodiffuseurs américains, le Comité estime que l'importation des signaux américains sans égard aux droits d'auteur est en principe injuste pour les producteurs du programme qui vendent les droits aux diffuseurs canadiens, et injuste pour les stations canadiennes qui achètent ces droits.

En principe, le Comité serait favorable à la prise de mesures supplémentaires visant à protéger les droits achetés par des télédiffuseurs canadiens.

Nous jugeons très important l'accroissement de l'exclusivité du marché au profit des titulaires de droits et nous examinerons plus longuement cette question au chapitre VIII.

Recommandation 41

Pour permettre aux radiodiffuseurs privés de contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la nouvelle loi sur la radiodiffusion, on devrait conserver à tout le moins le projet de loi C-58 et la politique du CRTC relative à la substitution simultanée des émissions.

Le Comité est conscient des préoccupations suscitées par les répercussions de la substitution simultanée sur les pratiques auxquelles se livrent les stations et les réseaux canadiens à l'égard de l'établissement de la grille-horaire. Comme ils ne peuvent protéger leur exclusivité sur le marché local que s'ils achètent des émissions américaines et qu'ils les diffusent à la même heure que la station ou le réseau américain, leur grille-horaire devient inextricablement liée à celle des réseaux américains, ce qui entraîne une perte de souplesse dans l'établissement de la grille-horaire des émissions canadiennes. Le Groupe de travail a recommandé que le CRTC veille à ce que sa politique de substitution d'émissions n'ait pas pour effet de réduire le temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes aux heures de grande écoute. Le Groupe de travail a proposé à cette fin une mesure indispensable :

un quota de 45 p. 100 sur le temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes entre 19 heures et 23 heures. Nous y reviendrons plus loin dans la présente partie.

Le Comité partage les préoccupations du Groupe de travail au sujet des répercussions de la substitution simultanée sur l'établissement de la grille-horaire des émissions canadiennes. Mais elle a aussi d'autres répercussions. Par exemple, si un télédiffuseur canadien substitue des signaux identiques pour diffuser une émission américaine, l'émission sera offerte tant sur les canaux canadiens qu'américains et l'on pourra s'attendre qu'elle mobilise un plus vaste auditoire et qu'elle procure des recettes publicitaires supplémentaires. Toutefois, si une station ou un réseau canadien décide de diffuser une émission canadienne et renonce à la possibilité de substituer des signaux identiques, non seulement cette émission sera-t-elle offerte uniquement sur le canal canadien mais, elle entrera en concurrence avec l'émission américaine diffusée sur le canal américain. Résultat : on accroît artificiellement l'incitation, du point de vue commercial, à diffuser des émissions américaines plutôt que canadiennes. La substitution simultanée a également pour résultat d'inciter les télédiffuseurs canadiens à ne diffuser que des émissions américaines dans les 40 p. 100 de leur programmation où ils peuvent diffuser des émissions non canadiennes (50 p. 100 de la programmation de 18 heures à minuit), au lieu d'y présenter des émissions venant d'autres pays. Pour toutes ces raisons, le Comité s'inquiète de cette politique et préférerait qu'on trouve une autre façon de protéger l'exclusivité sur le marché local. Toutefois, en attendant de pouvoir faire appliquer une politique de rechange efficace comme celle que nous examinons au chapitre VIII, la substitution simultanée doit se poursuivre, tout en étant assortie des mesures de protection nécessaires contre ses effets secondaires.

Recommandation 42

> Le CRTC devrait adopter des mesures en vue d'éviter que ses règles de substitution d'émissions ne réduisent le temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes aux heures de grande écoute. À cette fin, il faudrait envisager des solutions de rechange pour protéger les droits de diffusions d'émission achetés par des télédiffuseurs canadiens.

Le Comité reconnaît que la présentation d'émissions américaines demeurera la clé de la viabilité financière des télédiffuseurs canadiens privés. Nous partageons donc la conviction du Groupe de travail, à savoir que le

Canada devrait continuer de constituer un territoire distinct pour ce qui est de la vente de droits de diffusion d'émissions de télévision, et les radiodiffuseurs canadiens devraient combler dans toute la mesure du possible les désirs des Canadiens à l'égard d'émissions tant étrangères que canadiennes. Le point de vue du Comité à cet égard ressort dans notre recommandation antérieure qui propose que le rôle des câblodistributeurs et des autres entreprises de distribution soit considéré essentiellement comme étant d'offrir des services de radio et de télévision canadiens à des auditoires canadiens.

Recommandation 43

> Dans la mesure du possible, la politique et la réglementation de la radiodiffusion devraient assurer la distribution d'émissions étrangères au Canada par les stations et les réseaux de télévision canadiens détenteurs de droits de diffusion sur le marché national, afin qu'ils disposent des ressources nécessaires pour financer la présentation d'un large éventail d'émissions canadiennes et qu'ils soient pour l'industrie canadienne un véhicule publicitaire efficace.

Le Comité remarque avec satisfaction que le CRTC a inséré dans son règlement de 1986 sur la câblodistribution une disposition selon laquelle les câblodistributeurs ne peuvent diffuser les émissions de stations américaines qui ont été mises en service après le 1er janvier 1985. Certaines de ces stations ont été créées non pas pour desservir les collectivités américaines dans lesquelles elles se trouvaient, mais plutôt pour desservir les villes canadiennes voisines. Si l'on autorise la câblodistribution des émissions de ces stations au Canada, celles-ci affaibliront la position des stations canadiennes sans pour autant contribuer de quelque façon que ce soit à la présentation d'émissions canadiennes. Nous prions donc instamment le Conseil de ne pas dispenser les câblodistributeurs de cette disposition lors du renouvellement de leur licence.

Empruntant une voie qui semble tout à fait contradictoire, le CRTC a proposé plus récemment qu'on modifie le règlement sur la câblodistribution afin de permettre expressément à quatre superstations américaines — WTBS Atlanta, WGN Chicago, WOR New York et WPIX New York — d'être offertes sur un volet facultatif de pair avec les services de télévision payante canadiens d'intérêt général. Le Conseil semble avoir eu pour principale préoccupation de soutenir la position financière des canaux canadiens titulaires d'une licence où l'on présente exclusivement des films, en rendant

ces canaux plus attrayants pour les abonnés. Le comité estime que le Conseil avait à sa portée d'autres solutions qui auraient permis d'atteindre cet objectif.

On a dit craindre vivement que cette décision ne mine davantage les droits distincts pour le marché canadien de la télévision. Bien que le Comité convienne qu'il faudrait offrir une vaste gamme d'émissions étrangères et canadiennes, il n'est pas nécessaire pour atteindre cet objectif de s'engager dans l'importation en gros de services non canadiens.

Recommandation 44

> Le CRTC ne devrait pas recourir à des conditions de licence pour dispenser les câblodistributeurs du règlement interdisant la transmission d'émissions de stations américaines qui ont été mises en service après janvier 1985. En outre, il devrait revoir sa décision concernant l'importation de superstations américaines, car elle risque de miner l'existence d'un marché de la télévision canadienne distinct.

3.5.3 La fragmentation du marché de la télévision

La capacité des stations de télévision privées de contribuer à la réalisation des objectifs visés dans la politique de radiodiffusion est limitée, non seulement par leur possibilités de recettes publicitaires, mais aussi par la fragmentation des auditoires et des recettes. Les stations et les réseaux canadiens ne peuvent contribuer au financement convenable d'une programmation canadienne que s'ils disposent des ressources voulues.

Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, le marché canadien de la radiodiffusion est déjà l'un des plus fragmentés au monde, en grande partie en raison de la politique qui consiste à importer sur le marché canadien la majeure partie des grands services de télévision américains et un grand nombre d'émissions américaines pour les présenter sur les stations et les réseaux canadiens. Tout au long des audiences du Comité, les représentants de stations canadiennes se sont dits préoccupés par le fait que la radiodiffusion, tant en langue française qu'en langue anglaise, est fragmentée.

Voici certains des facteurs qui ont contribué à fragmenter le marché ces dernières années :

- la délivrance de licence à des stations conventionnelles indépendantes, y compris à des troisièmes et à des quatrièmes stations dans de nombreux marchés;

- l'octroi d'une licence à un troisième réseau de télévision de langue française, avec de nouvelles stations établies dans un certain nombre de marchés;

- l'assouplissement des règles régissant la diffusion d'émissions de stations de télévision canadiennes éloignées, c'est-à-dire de stations qui ont obtenu une licence pour desservir un marché local différent;

- l'autorisation accordé à Cancom de transmettre des signaux sur des marchés plus vaste que les marchés éloignés et mal desservis, pour la desserte desquels Cancom avait obtenu une licence;

- l'autorisation d'importer des États-Unis des services conventionnels et spécialisés supplémentaires; et

- la délivrance de licences pour des services de télévision payante et des services spécialisés canadiens.

Ces dernières années, il semble que le Conseil a surtout cherché à accroître le nombre de services offerts, au détriment des principes régissant le droit d'auteur et de la capacité du système de télédiffusion de produire des émissions canadiennes de haute qualité aux niveaux local, régional et national. Nous ne nous opposons pas à l'élargissement de la gamme de services de télévision; dans notre rapport précédent sur les services spécialisés, par exemple, nous avons approuvé la délivrance de licences pour la diffusion de nouveaux services canadiens sur le service de câblodistribution de base, et l'importation de services spécialisés complémentaires. Il convient toutefois de trouver un juste équilibre entre l'élargissement de la gamme de services offerts et la capacité des stations et des réseaux canadiens de continuer à présenter des émissions canadiennes. Bien que nous reconnaissions que le Conseil a assorti ces décisions de certaines mesures de protection limitées, par exemple, prévoir des audiences publiques avant d'autoriser la transmission de signaux éloignés, nous craignons que les répercussions de cet ensemble de décisions sur la vigueur de la télédiffusion

canadienne n'aient pas été attentivement évaluées et qu'elles comportent de grands risques.

Compte tenu des préoccupations exprimées par les télédiffuseurs privés, nous avons demandé au CRTC s'il avait mené des études, au cours des cinqs dernières années, afin d'évaluer les répercussions que des services de plus en plus fragmentés ont eues sur :

a) l'utilisation des services existants par les téléspectateurs;

b) les recettes des services existants;

c) les dépenses de programmation engagées par les services existants, tant pour les émissions canadiennes qu'étrangères; et

d) les bénéfices des services existants.

Le Conseil a avisé le Comité qu'il n'a mené aucune étude visant à examiner directement la question des services fragmentés, bien qu'il ait effectué un certain nombre d'études traitant indirectement de la question, du moins en ce qui concerne l'utilisation des services existants par les téléspectateurs et les recettes de ces services. Ces dernières études indiquent que l'ajout d'un nouveau signal canadien au marché permet tout au moins d'augmenter le nombre total d'heures pendant lesquelles les téléspectateurs captent les stations canadiennes, et elles laissent entendre que l'ajout d'un signal éloigné n'entraîne pas une diminution des auditoires ni des recettes des stations canadiennes. Toutefois, comme aucune étude n'a été faite sur les bénéfices ni sur les répercussions de la fragmentation des services sur les dépenses engagées pour l'achat d'émissions canadiennes et étrangères, on ne peut en tirer aucune conclusion valable quant aux répercussions de cette fragmentation sur la capacité des radiodiffuseurs canadiens de financer des émissions canadiennes.

Au cours des séances que le Comité a tenues un peu partout dans le pays, il a entendu dire à maintes reprises que la fragmentation croissante des services avait contribué à aviver la concurrence pour l'achat d'émissions américaines et à faire augmenter considérablement le prix de ces émissions. Répondant à une question posée à ce sujet, l'ACR a avisé le Comité que «La concurrence [...] a incontestablement entraîné une augmentation considérable du prix des réalisations américaines depuis quelques années. (*Procès-*

verbaux, 69 : 33.) Lorsqu'on leur a demandé quelles répercussions cette concurrence avait sur les émissions canadiennes, des représentants de l'ACR ont répondu qu'elle réduisait les chances de produire des émissions canadiennes de meilleure qualité.

Nous avons également demandé au CRTC s'il était d'accord pour dire que la plus forte concurrence pour l'achat d'émissions américaines avait entraîné une hausse de leurs coûts, et nous l'avons prié de nous fournir des données sur les dépenses engagées par les services de télédiffusion de langue anglaise et de langue française, pendant les années 1980, pour l'achat d'émissions canadiennes et étrangères. Voici la réponse qu'il a donnée au Comité :

> Le Conseil reconnaît qu'une plus vive concurrence entre les stations de télévision privées a peut-être entraîné une hausse des coûts engagés pour l'achat des droits de diffusion d'émissions de télévision étrangères. Toutefois, il reconnaît également que les coûts d'achat de ces émissions ont considérablement augmenté ces dernières années et ce, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la situation qui prévaut au Canada. Les hausses dans les coûts des productions étrangères et l'inflation ont contribué sensiblement à l'accroissement des coûts d'achat des émissions.
>
> Comme les données dont il dispose, et qui sont tirées des enquêtes annuelles de Statistique Canada, n'établissent pas de distinction entre les dépenses que les radiodiffuseurs engagent pour la programmation canadienne et la programmation étrangère, le CRTC n'est pas en mesure de fournir des renseignements détaillés à ce sujet pour l'instant.
>
> Toutefois, il a mis au point récemment une nouvelle méthode de suivi annuel qui servira de complément aux enquêtes annuelles et devrait lui permettre d'obtenir des renseignements plus précis à cet égard.
>
> À l'heure actuelle, le CRTC ne croit pas que les radiodiffuseurs privés aient tendance à consacrer des sommes excessives à la programmation étrangère. Si une telle tendance se dessinait, le CRTC est d'avis que le meilleur moyen de faire face à la situation serait de maintenir l'actuelle politique, c'est-à-dire de faire en sorte, au moyen de la réglementation et des conditions de licence, que les radiodiffuseurs privés produisent et, diffusent, dans la mesure du possible, le maximum d'émission canadiennes de qualité. (Réponses du CRTC aux questions présentées le 15 décembre 1987, La télévision privée, question 6.)

Des renseignements fournis au Comité à titre confidentiel ont confirmé, dans un cas au moins, que l'intensificaiton de la concurrence avait entraîné à la fois une forte hausse des frais de programmation et une baisse marquée des bénéfices. Ni cet exemple ni les observations sur l'augmentation des dépenses engagées pour des émissions américaines ne prouvent quoi que ce soit. C'est bien là le problème : on ne dispose pas d'analyses ou de renseignements concluants.

Dans le cas des fonds consacrés à la programmation canadienne et à la programmation étrangère, le Comité trouve inacceptable que, à l'exception de l'étude spéciale faite par le Groupe de travail en 1985, les enquêtes statistiques annuelles de l'industrie ne recueillent pas d'informations sur ces dépenses. Le Comité est d'accord avec le Groupe de travail que de telles données sont essentielles et qu'elles devraient être obtenues dans le cadre des enquêtes annuelles de Statistique Canada.

Le Comité a déjà recommandé qu'il conviendrait d'accorder davantage de ressources au CRTC pour la recherche. On ne saurait trop critiquer le CRTC qui manque de ressources en matière de recherche mais qui reconnaît la nécessité de faire faire des recherches indépendantes poussées.

Recommandation 45

Les enquêtes statistiques annuelles sur les télédiffuseurs canadiens devraient être modifiées de façon à fournir des données sur les fonds consacrés à la programmation étrangère et canadienne pour chacune des catégories d'émission.

Recommandation 46

Le CRTC devrait donner la priorité à l'examen des répercussions de la fragmentation du marché sur les émetteurs actuels, leur revenu, leurs dépenses en matière de programmation canadienne et étrangère, de même que leur rentabilité. Le CRTC devrait également adopter une méthode précise d'évaluation des répercussions de la fragmentation. Toutes ces recherches et ces études devraient être rendues publiques, sous réserve des dispositions sur le caractère confidentiel qui ont fait l'objet de la recommandation 78 de notre sixième rapport.

Dans le chapitre I du présent rapport, nous avons examiné les attitudes des Canadiens à l'égard des questions qui touchent la radiodiffusion. De façon générale, ils appuient fortement les mesures visant à renforcer le contenu canadien. En outre, sauf dans les régions éloignées et mal desservies, il n'y a pas une forte demande de services supplémentaires. Il s'ensuit, à notre avis, que le CRTC devrait axer sa politique des prochaines années sur le renforcement de la programmation canadienne et sur son financement,

tant dans le cas des réseaux anglais que français de la télévision privée. En formulant la recommandation suivante, nous avons tenu compte du fait que, d'une part, les recettes de publicité de la télévision canadienne ont, en dollars constants, augmenté de façon régulière, mais que, d'autre part, le nombre d'annonceurs n'a pas augmenté en proportion de l'accroissement des services de télévision qui en dépendent. Il faudra inévitablement faire un choix entre compter sur des hausses de revenus pour financer un degré plus élevé de concurrence et offrir de meilleures émissions canadiennes.

Recommandation 47

> Au lieu de s'employer à délivrer des licences à d'autres services de télévision, le CRTC devrait s'occuper de renforcer la capacité de produire des émissions canadiennes de qualité en anglais et en français, avec des fonds suffisants.

3.5.4 Services locaux de télévision

La fragmentation du marché à l'échelon local est un sujet de préoccupation qui remonte aux premiers jours de la télévision canadienne, alors qu'on craignait que la pénétration des signaux de CTV dans les petites collectivités ne menace la survie de la station locale de Radio-Canada. C'est pour éviter la perte de ce service local que le CRTC avait créé l'option de la «station jumelée» : les radiodiffuseurs déjà affiliés à Radio-Canada pouvaient s'affilier également au réseau de CTV ou de TVA.

Nous avons traité du maintien des services locaux de télévision dans les recommandations que nous avons faites plus tôt en ce qui concerne les petites stations affiliées de Radio-Canada. Nous sommes entièrement d'accord avec le Groupe de travail qu'il faut veiller à ce que l'élargissement de la gamme de services offerts ne se fasse pas au détriment des services locaux dans les petites collectivités.

Recommandation 48

> Le CRTC devrait continuer à reconnaître le rôle essentiel des émissions de télévision locales et orienter son action de manière à éviter ou à neutraliser les menaces qui pourraient peser sur ces émissions et sur les stations de télévision locales qui les diffusent. Il devrait par conséquent renoncer à toute décision susceptible de transformer des stations indépendantes locales, qu'elles soient

canadiennes ou étrangères, en «superstations» régionales ou nationales.

Recommandation 49

Le CRTC devrait envisager d'autoriser les radiodiffuseurs locaux actuels à devenir des stations «jumelées» ou «triples» plutôt que d'autoriser la pénétration des signaux canadiens éloignés sur les marchés locaux, si cette station risque de menacer la viabilité des radiodiffuseurs locaux.

Recommandation 50

Dans les localités où aucun service de télévision locale n'est actuellement offert, le Comité est d'accord pour que l'on permette l'importation de signaux éloignés soit par câble, soit — si les fréquences sont disponibles — par émetteurs hertziens de rediffusion à faible puissance.

Recommandation 51

Le CRTC devrait continuer d'obliger les titulaires de licence à contribuer à la programmation locale, dans la mesure de leurs moyens financiers, ainsi qu'à s'efforcer d'atteindre les objectifs généraux de programmation canadienne dévolue au système dans son ensemble.

3.5.5 Structure de la télévision classique

Si les émissions locales et régionales sont importantes et doivent être protégées, il reste que la plupart des émissions présentées par la télévision commerciale sont en fait produites pour les marchés nationaux, que ce soit au Canada ou dans d'autres pays. En outre, les catégories d'émissions qui exigent la concentration des ressources au niveau national sont justement celles où l'on ne trouve que très peu d'émissions canadiennes.

Le rapport du Groupe de travail insiste particulièrement sur le rôle des réseaux dans la télévision canadienne et soutient que l'aptitude du système à produire des émissions canadiennes dépend en grande partie de l'existence de solides structures de réseau. Les recherches faites pour le

Groupe de travail ont montré que, par rapport aux stations indépendantes, l'organisation en réseau entraîne l'affectation d'une part plus importante des ressources aux émissions canadiennes, notamment aux émissions pour enfants, aux dramatiques, aux émissions de variétés, de musique et aux autres types d'émissions de divertissement. Les recherches du Groupe de travail ont également montré que les stations affiliées à un réseau attiraient un pourcentage plus élevé du total de leurs téléspectateurs aux émissions canadiennes qu'elles offraient, comparativement aux stations indépendantes. Ainsi, en 1984, les émissions canadiennes des stations affiliées à CTV bénéficiaient d'une part d'écoute de 37 p. 100, contre 27 p. 100 pour les stations indépendantes. (*Rapport*, p. 495.)

Le rapport du Groupe de travail signale que les structures de réseau sont plus efficaces et appropriées que les stations indépendantes pour atteindre les objectifs fixées en matière de programmation canadienne; il ajoute que pour atteindre cet objectif, les réseaux canadiens doivent être efficaces sur le plan de la mise en commun des ressources. Il signale également qu'aux États-Unis, les réseaux récupèrent 45 p. 100 des recettes publicitaires totales, contre 22 p. 100 au Canada; aux États-Unis, 60 p. 100 des recettes de publicité télévisée à l'échelle nationale vont aux réseaux, contre 28 p. 100 au Canada. Le *Rapport* en tire la conclusion suivante :

> Si les réseaux canadiens avaient eu droit à la même part de publicité nationale que leurs homologues américains, ils auraient encaissé 454 millions de dollars en 1984, soit plus du double de leurs recettes actuelles qui sont de 215 millions de dollars. L'effet conjugué de la modicité des fonds per capita consacrés à la publicité télévisée au Canada et du faible total des recettes publicitaires, dont bénéficient les réseaux, explique que les recettes collectées par les réseaux canadiens ne représentent que 2,5 p. 100 de celles des réseaux américains. (*Rapport*, p. 487.)

Le Groupe de travail fait deux recommandations connexes : premièrement, il faudrait procéder à un examen approfondi de la structure du réseau CTV pour qu'il soit plus à même d'offrir des émissions de divertissement canadiennes; deuxièmement, la politique du CRTC à l'égard de la télévision anglaise devrait favoriser la mise en commun des ressources des stations qui ne sont pas affiliées à Radio-Canada ou à CTV. Pour ce qui est de la télévision française, la question n'est pas abordée; on se contentait de signaler qu'un nouveau réseau, Quatre-Saisons, venait de se voir octroyer une licence.

Il ressort des témoignages présentés au Comité qu'on est généralement d'accord pour dire qu'il faut accorder plus d'importance aux structures de réseau au Canada. On considère généralement que c'est la contrepartie

nécessaire à l'initiative du Fonds de développement de la production canadienne de 1983 qui visait à augmenter le nombre des émissions canadiennes dans les catégories les plus négligées.

Dans son mémoire, l'ACR indiquait : «Nous reconnaissons la justesse de l'évaluation faite par le Groupe de travail à l'égard des difficultés auxquelles font face les stations de télévision indépendantes pour produire des émissions canadiennes de divertissement.» (Mémoire de l'ACR, p. 11.) et aussi que : «la télévision canadienne devrait toujours être étudiée sous forme d'entité nationale, et non pas de composantes régionales.»

Un exemplaire de la déclaration de principe présentée au CRTC par l'ACR à propos des réseaux de télévision a également été remis au Comité en mars 1987. En voici quelques extraits :

> La notion de regroupement des ressources au sein des structures de réseau constitue une importante recommandation du Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion [...] L'ACR souscrit à ce principe [...] Le regroupement des fonds d'un nombre important de stations est indispensable à la qualité des émissions de divertissement et au soutien du coût de la production locale [...]
>
> S'il fallait évaluer les coûts que représente l'octroi de licences par le Conseil à de nombreux services non affiliés de télévision classique qui ont de gros frais de programmation local [...] par rapport à une stratégie visant à concentrer les ressources au sein d'un réseau national (ou de plusieurs), il est de plus en plus admis que cette dernière option entrainerait une contribution plus solide qui se traduirait par l'encouragement et la promotion de talents, une programmation plus variée et un contenu canadien beaucoup plus élevé. (Commentaires du Conseil de la télévision de l'ACR présentés en réponse à l'avis public du CRTC 1986-355, p.2.)

Il vaut la peine de noter que les Canadiens recevraient des émissions locales des stations de télévision canadiennes, même si ces dernières étaient affiliées aux réseaux commerciaux américains (CBS, NBC et ABC). Ce n'est que dans la mesure où les stations canadiennes offrent des émissions canadiennes non locales qu'elles présentent un avantage qui n'existerait pas si elles avaient simplement eu la possibilité de s'affilier directement au système américain de radiodiffusion.

Le Comité remarque que plusieurs choses se sont produites depuis le dépôt du rapport du Groupe de travail. Tout d'abord, le renouvellement de la licence du réseau de CTV s'est faite indépendamment du renouvellement des licences des stations qui lui sont affiliées, contrairement à la

recommandation du Groupe de travail qui était en faveur de l'étude conjointe des demandes. L'examen du réseau a toutefois donné lieu à une nouvelle étude des rapports entre le réseau et ses stations affiliées, ainsi qu'au dépôt auprès du Conseil d'un projet révisé d'accord d'affiliation à CTV. Cet accord fixe la façon dont seront répartis le temps d'antenne et les recettes entre le réseau et les stations affiliées; à ce titre, il joue un rôle essentiel pour l'amélioration de l'aptitude du réseau à produire des émissions canadiennes. Le président du CRTC a indiqué au Comité que le Conseil prévoit de grands changements dans les ressources affectées au réseau. (*Procès-verbaux*, 72 : 6.)

Le Comité a demandé par écrit au Conseil si le grand public et les parties intéressées auraient l'occasion de donner leur point de vue sur cet accord. Le Conseil a répondu qu'il verrait à ce que «l'accord révisé soit conforme aux modifications indiquées à l'audience publique et dans cette décision.» (Réponse du CRTC aux questions posées le 15 décembre 1987, question nº 1 sur la télévision privée.) Même s'il ne s'agit pas là d'une situation idéale, le Comité est heureux de voir que des changements positifs se produisent suite à la recommandation du Groupe de travail dont nous appuyons l'objet.

Recommandation 52

> En ce qui a trait au réseau CTV et à ses stations affiliées, le CRTC devrait poursuivre ses efforts en vue d'atteindre l'objectif de la recommandation du Groupe de travail, à savoir renforcer l'aptitude des réseaux à offrir des émissions canadiennes au niveau national.

Certains problèmes pratiques doivent être réglés avant de pouvoir créer un troisième réseau officiel de langue anglaise. Il ne serait peut-être pas possible, notamment, de mettre rapidement en place une telle structure. Tout en reconnaissant ces difficultés, nous pensons que cette option mérite un examen sérieux et rapide. Si un troisième réseau était créé, il faudrait envisager d'installer son siège social ailleurs qu'à Toronto, ville où se trouvent déjà les sièges sociaux des réseaux anglais CTV et CBC.

L'une des méthodes pour l'étude des solutions de rechange à la création d'un troisième réseau de télévision en langue anglaise serait évidemment que le CRTC invite les intéressés à présenter des propositions ou des demandes, tout en énonçant les objectifs que le Conseil voudrait assigner au réseau. Mais il serait aussi extrêmement souhaitable d'explorer soigneusement les options disponibles, leurs avantages et leurs inconvénients.

Ces deux initiatives pourraient se dérouler simultanément, l'étude permettant de juger le caractère réaliste des demandes reçues et de décider quelle serait l'approche la plus efficace.

Nous prévoyons également des cas où, en vertu de nos recommandations concernant les stations affiliées à la SRC, on pourrait raisonnablement autoriser quelques-unes de ces stations à s'affilier à un nouveau réseau. Il serait tout aussi important, si un troisième réseau était créé, de prévoir une affiliation double ou triple pour les petits marchés, lorsque de tels arrangements permettraient de protéger le service local.

Comme l'indiquent ces observations, nous envisageons un réseau de télévision classique doté de stations affiliées dans les grands marchés. Une telle structure pourrait beaucoup contribuer à atteindre les objectifs canadiens. On s'attend à ce qu'un tel réseau, s'il est créé, soit assujetti à des règlements comparables à ceux que nous avons déterminés lorsque nous nous sommes penchés sur la structure du réseau CTV.

Recommandation 53

> Il faut examiner sans tarder la faisabilité et les avantages éventuels d'un troisième réseau national de télévision anglaise, d'une part en invitant les intéressés à faire des propositions ou des demandes à cet égard et, d'autre part, en lançant une étude pour déterminer les options réalistes et en examiner les avantages et les inconvénients.

Le Groupe de travail n'a pas fait de recommandations au sujet des structures de réseau de la télévision française. Il ressort de nos recherches qu'un examen des structures actuelles s'impose pour en évaluer l'efficacité. En ce qui concerne le service de télévision française de Radio-Canada, nous avons souligné qu'il fallait s'assurer que le budget de la programmation française reste suffisant de façon à garantir le succès des émissions canadiennes françaises dans un marché beaucoup plus concurrentiel. Nous pensons que, pour la même raison, la radiodiffusion privée doit également faire l'objet d'un examen des structures de réseau.

Recommandation 54

> Le CRTC devrait ordonner une étude des réseaux TVA, Quatre-Saisons et Pathonic afin de déterminer s'il serait souhaitable

d'y apporter des changements qui augmenteraient l'aptitude de la télévision classique française à offrir des émissions canadiennes de qualité, comme l'exige le marché de plus en plus concurrentiel.

3.5.6 Mesures visant à favoriser la programmation canadienne

Nous avons fait ressortir ci-dessus l'importance que revêtent le projet de loi C-58 et la substitution simultanée, qui ont pour objet d'aider les radiodiffuseurs canadiens à accroître leur programmation canadienne. Le Comité ne considère pas ces mesures comme un traitement de faveur que le gouvernement accorde aux radiodiffuseurs privés. Pour nous, ces mesures constituent plutôt une reconnaissance légitime et juste, bien que partielle, des droits achetés par les radiodiffuseurs canadiens. Nous convenons avec le Groupe de travail que les radiodiffuseurs canadiens ont grandement profité de la politique du CRTC consistant à limiter la participation et à restreindre la concurrence étrangère dans le domaine de la télévision et qu'il n'est que raisonnable de s'attendre à une contrepartie.

Par ailleurs, d'autres mesures gouvernementales aident directement ou indirectement les radiodiffuseurs privés. Nous songeons notamment au Fonds de développement de la production canadienne et à la déduction pour amortissement (DPA). Il s'agit de mesures de soutien public à la programmation destinées à aider les radiodiffuseurs à respecter leurs obligations en matière de contenu canadien.

Comme nous l'avons souligné dans nos rapports précédents, le Comité appuie pleinement les mesures prises par le gouvernement en vue de rehausser la qualité de la programmation canadienne à la télévision privée. Le Groupe de travail, pour sa part, a formulé deux recommandations en ce sens. Premièrement, que le gouvernement du Canada, qui est l'un des plus importants annonceurs au pays, réserve ses messages pour les émissions de télévision canadiennes. En 1985-1986, le gouvernement du Canada a dépensé 71 millions de dollars en publicité, dont 25 millions de dollars pour la publicité à la télévision. La question a été soulevée en présence de la ministre des Communications et celle-ci a informé le Comité que les discussions à ce sujet se poursuivaient au sein du gouvernement. Le Comité considère cette recommandation judicieuse. Nous ne croyons pas qu'il en résulterait une augmentation des coûts, puisque les tarifs de la publicité qui accompagne les émissions canadiennes doivent être concurrentiels et ne peuvent donc pas être supérieurs à ceux exigés pour les émissions étrangères.

Recommandation 55

Le gouvernement du Canada devrait normalement insérer sa publicité télévisée dans les émissions canadiennes.

Le Groupe de travail a aussi présenté une proposition plus globale visant à inciter les annonceurs à faire passer leurs messages durant les émissions de télévision canadiennes. Aux termes du projet de loi C-58, la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux annonceurs de déduire le coût de la publicité s'adressant aux Canadiens et placée dans les journaux, les périodiques, à la radio et à la télévision, à condition que la publication ou la station appartienne à des Canadiens et que 80 p. 100 de son contenu diffère de celui de publications ou de stations étrangères. Le Groupe de travail a fait remarquer que les répercussions du projet de loi C-58 n'étaient pas les mêmes sur les périodiques et sur la télévision :

> Selon l'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, modifications de 1965 incluses, les annonceurs peuvent bénéficier d'une déduction d'impôts pour leur publicité dans les périodiques canadiens de teneur rédactionnelle principalement canadienne. Dans le cas de la télévision, on offre le même stimulant pour inciter les annonceurs canadiens à diffuser leurs messages aux stations ou réseaux canadiens plutôt qu'américains. Les premiers achètent aux fins de publicité un espace de la publication sans chercher à l'associer avec un article en particulier. Les seconds, même s'ils choisissent des radiodiffuseurs canadiens, pourront diffuser leur réclame au cours d'émissions étrangères. (*Rapport*, p. 738.)

Il est clair que le projet de loi C-58 n'a pas les mêmes effets selon le moyen d'expression visé, d'après ce qu'on peut conclure du tableau 3.8, qui montre que les stations privées de langue anglaise et les stations privées de langue française offrent une programmation étrangère aux heures de grande écoute dans une proportion de 80 p. 100 et de 55 p. 100 respectivement. En gros, le Groupe de travail estimait que cette dépense fiscale n'atteignait pas vraiment son objectif. Il recommandait donc dans son rapport que l'article 19 soit modifié afin de permettre aux annonceurs de déduire 150 p. 100 des coûts de publicité applicables aux dramatiques, aux émissions de variétés, aux arts d'interprétation et aux documentaires canadiens, sous réserve que ces émissions aient une teneur canadienne de 10 points, selon les critères du CRTC. Les catégories d'émissions visées sont essentiellement celles qui sont financés par le Fonds de développement de la production canadienne. Le stimulant proposé s'ajouterait au crédit de contenu canadien de 150 p. 100 accordé par le CRTC pour les dramatiques canadiennes valant dix points.

L'ARC a donné son appui à cette recommandation en ces termes : «Cette déduction permettrait aux diffuseurs d'inscrire des émissions canadiennes aux heures de forte écoute et encouragerait les annonceurs à privilégier les émissions canadiennes pour rejoindre les téléspectateurs.» L'ARC a cependant proposé d'exiger six points au lieu de dix pour les émissions donnant droit à cette déduction.

Dans ses réponses à nos questions, la ministre des Communications nous informait que des discussions étaient en cours avec des représentants du secteur de la publicité, des radiodiffuseurs et des fonctionnaires ministériels pour cerner les problèmes que pose la mise en application de cette proposition. La Ministre a souligné qu'il «faut quand même déterminer si le recours aux annonceurs constitue une façon efficace de financer la production.» (Réponse de la ministre des Communications, p. 7.) À cette question fondamentale de savoir s'il y a lieu de recourir à des mesures touchant la publicité, le Comité répond par l'affirmative. Voilà pourquoi nous appuyons le projet de loi C-58. Reste à voir si les dispositions de l'article 19 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* auront, dans leur forme actuelle, les résultats visés.

Les observations formulées par d'autres témoins entendus par le Comité étaient contradictoires en ce qui a trait à la déduction de 150 p. 100. Nous pensons que certaines des réserves exprimées sont suffisamment importantes pour justifier une étude plus systématique. En l'absence de preuves adéquates du caractère pratique et de l'efficacité de la modification proposée à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le Comité n'est pas prêt à faire une recommandation en faveur de la proposition du Groupe de travail prévoyant une déduction de 150 p. 100 des coûts de publicité.

Dans le cadre de la réforme fiscale, on étudie actuellement la possibilité d'adopter une taxe de vente multi-stades dont l'application serait générale et qui pourrait être fixée à 8 p. 100. Des consultations étendues sont en cours sur trois options qui toutes assujettiraient à l'impôt pour la première fois la publicité à la radio ou à la télévision canadienne. En supposant un taux de 8 p. 100, les recettes gouvernementales tirées du secteur de la radiodiffusion augmenteraient de plus de 175 millions de dollars, dont 100 millions proviendraient de la télévision.

L'ARC s'oppose à cette proposition, faisant remarquer que les revenus publicitaires par habitant des radiodiffuseurs canadiens sont deux fois moins

élevés que ceux des radiodiffuseurs américains et qu'aucune taxe comparable n'existe aux États-Unis. Si la taxe est imposée, on craint que, pour rejoindre la clientèle visée, les annonceurs multinationaux comptent davantage sur le débordement de leurs signaux au Canada.

Quelle que soit l'incidence de cette taxe sur le niveau des dépenses publicitaires par habitant au Canada, la vraie question est de savoir qui en absorbera le coût. Les annonceurs vont-ils tout simplement dépenser 8 p. 100 de plus en publicité ou les radiodiffuseurs absorberont-ils une partie ou la totalité de cette augmentation, ce qui signifierait une diminution correspondante de leurs revenus? Aucune étude sur cette question n'a été présentée au Comité, mais il ne lui semble pas raisonnable de croire que les annonceurs absorberont en entier le coût de cette taxe.

La question de savoir si cette taxe doit être imposée est à étudier dans le cadre d'un examen plus global de l'équité fiscale et des besoins financiers du gouvernement. Notre étude vise plutôt à établir les conséquences secondaires néfastes que cette taxe pourrait avoir sur le financement des émissions canadiennes.

À ce sujet, un représentant de l'Association des radiodiffuseurs a affirmé : «Si la taxe sur les transactions commerciales doit être appliquée, même si les radiodiffuseurs devaient en être exonérés, nous aimerions nous pencher sur une sorte de crédit fiscal semblable à ce qui existe pour Téléfilm Canada.» (*Procès-verbaux*, 69 : 32.) Le Comité convient qu'une taxe orientée serait souhaitable si on supprime l'exemption actuelle de la taxe de vente qui est accordée à l'égard de la publicité sur les ondes.

Recommandation 56

> Si on décide de taxer la publicité sur les ondes, dans le cadre de la réforme fiscale, il faudra que cette taxe soit partiellement compensée par un stimulant fiscal orienté qui viendra appuyer les objectifs du Fonds de développement de la production canadienne.

3.5.7 Règlements sur le contenu canadien

Le Groupe de travail a formulé quatre recommandations au sujet de la politique du CRTC en matière de réglementation du contenu canadien. D'abord, la définition d'une émission canadienne devrait être modifiée pour refléter les objectifs de la loi. Deuxièmement, les exigences actuelles quant au

contenu canadien (60 p. 100 pour l'ensemble de la journée et 50 p. 100 pour les émissions diffusées entre 18 heures et minuit) devraient être maintenues; par ailleurs, on devrait exiger 45 p. 100 de contenu canadien pour les émissions diffusées entre 19 heures et 23 heures. Troisièmement, le Conseil devrait s'assurer que les émissions canadiennes sont d'excellente qualité et qu'elles accordent une place importante aux émissions des catégories les moins bien représentées à l'heure actuelle par la télévision. Enfin, le CRTC devrait utiliser les conditions de licence pour obliger les stations et les réseaux autorisés à investir dans les productions maison ou à acheter des droits de diffusion d'émissions canadiennes, en fonction de leurs ressources financières.

Le Comité appuie de façon générale ces recommandations. Elles sont d'ailleurs déjà appliquées dans une certaine mesure. En effet, le CRTC utilise les conditions de licence pour inciter les radiodiffuseurs à consacrer davantage de ressources à la production d'émissions canadiennes. L'ARC est d'accord avec ce principe, pourvu que tous les titulaires de licence soient traités de façon équitable. Pour ce qui est de la recommandation voulant que le CRTC ait recours aux conditions de licence pour encourager les radiodiffuseurs à acheter des émissions, le CRTC a été plutôt incohérent dans ses décisions. Certaines étaient fonction de l'importance du budget de programmation consacré à l'acquisition d'émissions (comme dans le cas du renouvellement de la licence du réseau Global), tandis que d'autres laissaient en suspens la question de savoir si les dépenses de programmation canadienne prennent la forme d'investissements ou de droits de licence.

Le CRTC, en outre, a commencé à utiliser les conditions de licence pour encourager la diffusion d'émissions canadiennes dans des catégories qui, jusqu'ici, ont été négligées. Le Comité favorise cette approche et note que les radiodiffuseurs n'ont pas exprimé de réserves importantes à ce sujet. Ils semblent plutôt favorables à l'idée dans l'ensemble, et considèrent celle-ci comme le pendant logique du Fonds de développement.

Le CRTC a aussi décidé qu'il continuera d'exiger 60 p. 100 en matière de contenu canadien pour l'ensemble de la programmation, et 50 p. 100 pour les émissions diffusées entre 18 heures et minuit. Le Conseil a par ailleurs informé le Comité qu'il avait décidé de ne pas donner suite à la proposition de celui-ci qui consistait à réduire l'actuel contenu canadien en échange d'une amélioration possible du contenu canadien des émissions diffusées aux heures de grande écoute. Le Conseil a déclaré :

> Cette décision résultait du peu d'enthousiasme que le projet avait suscité d'après un grand nombre de mémoires déposés avant et durant l'audience publique du 30 septembre 1986, notamment ceux de l'Associaton canadienne des radiodiffuseurs, de l'Assocation canadienne de la radio et de la télévison de langue française, de l'Union des artistes, de l'ACTRA, de la Fédération professionnelle des réalisateurs, de la Conférence canadienne des arts, de l'Association des producteurs de film ou vidéo du Québec, du Syndicat canadien de la Fonction publique, de la Guilde Canadienne des réalisateurs et de l'*Atlantic Film Ltd.* (Réponse du CRTC à la question nº 23, télévision privée.)

Il n'y a pas de consensus en ce qui a trait à la définition d'une émission canadienne et à l'exigence de 45 p. 100 de contenu canadien pour les émissions diffusées entre 19 heures et 23 heures. La définition d'une émission canadienne intéresse non seulement le CRTC, mais également Téléfilm Canada. De plus, elle influe sur son acceptation aux fins de la DPA. La question centrale qu'on se pose est donc la suivante : faut-il encourager la production d'émissions au Canada en raison des retombées économiques et industrielles qui en découlent, ou faut-il plutôt encourager la production d'émissions authentiquement canadiennes, notamment des émissions de divertissement et des émissions destinées aux groupes minoritaires? Cette question sera examinée plus en détail au chapitre V, puisqu'elle ne concerne pas uniquement le règlement du CRTC sur la télédiffusion.

Toutefois, le Comité a demandé à la ministre des Communications si l'on devait s'attendre à ce que les télédiffuseurs privés «contribuent à l'atteinte d'objectifs culturels et offrent des émissions de divertissement identifiables comme canadiennes», ou «exercent le rôle de pourvoyeur d'un plus grand nombre de séries et mini-séries de télévison, et autres programmes de divertissement, produits au Canada, sans égard au caractère de ces programmes». La Ministre a répondu que les télédiffuseurs privés devraient effectivement contribuer à la réalisation des objectifs culturels. Elle a ajouté :

> Il est fréquent de croire que les risques sont plus grands dans le cas d'émissions identifiées comme canadiennes, mais je suis assurée que l'exprérience démontrera que ce sont des prétentions non fondées. En effet, les cotes d'écoute ont démontré que les téléspectateurs canadiens font bon accueil aux émissions visiblement canadiennes, et que ces émissions peuvent attirer des auditoires étrangers lorsque leur réputation est faite. (Réponse de la Ministre, p. 48.)

Le Comité partage le point de vue de la Ministre, à savoir que les émissions canadiennes diffusées par les télédiffuseurs privés ne devraient pas être uniquement produites au Canada. Nos vues à cet égard sont manifestes dans les objectifs de programmation canadienne que nous avons proposés pour la nouvelle loi sur la radiodiffusion.

Le Comité a eu du mal à trancher la dernière question. Évidemment, un des objectifs premiers du Fonds de développement est d'accroître le nombre d'émissions de divertissement canadiennes qui sont diffusées entre 19 et 23 heures. Les projets réalisés dans le cadre du Fonds de développement ne peuvent obtenir un soutien financier que si les émissions sont diffusées durant cette période. Le gouvernement du Canada a consacré, au cours des cinq dernières années, 250 millions de dollars à la production d'émissions canadiennes qui devaient être diffusées durant cette grille horaire; au moins la moitié des fonds ont été consacrés à des productions destinées à être diffusées par des stations et des réseaux privés.

Les exigences actuelles du CRTC en matière de contenu canadien pour les émissions diffusées entre 18 heures et minuit font qu'au moins 25 p. 100 des émissions diffusées entre 19 heures et 23 heures doivent être canadiennes. Les radiodiffuseurs francophones ne s'inquiètent aucunement du fait que ce pourcentage pourrait atteindre 45 p. 100, puisqu'ils dépassent régulièrement cette norme, tout comme le font les réseaux anglais et français de Radio-Canada. Par contre, les radiodiffuseurs privés de langue anglaise, notamment le réseau CTV et les stations privées, se sont fortement opposés à toute augmentation du pourcentage de contenu canadien. Ces télédiffuseurs sont fortement tributaires des émissions étrangères diffusées au cours de cette période clé, comme en témoigne le fait que les émissions canadiennes diffusées par les stations affiliées à CTV ou les stations indépendantes de langue anglaise ne représentent que 20 p. 100 de l'écoute de ces stations.

Le Comité a eu du mal à déterminer si les recommandations du Groupe de travail étaient raisonnables ou non, en partie parce que le CRTC n'a pas vérifié dans quelle mesure le pourcentage d'émissions canadiennes présentées entre 19 heures et 23 heures a augmenté depuis la création du Fonds de développement en 1983. Toutefois, le CRTC a fait l'observation suivante :

> Le Conseil est confiant que la quantité d'émissions canadiennes diffusées par les radiodiffuseurs privés entre 19 heures et 23 heures a augmenté depuis 1983. Une analyse des données BBM par le CRTC révèle que le pourcentage total de dramatiques canadiennes de langue anglaise télévisées au cours de l'ensemble de la journée de radiodiffusion est passé d'environ 2 p. 100 en 1984 à 7 p. 100 en 1986. Cette augmentation est attribuable tant à la création du Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes qu'à diverses décisions que le Conseil a prises relativement à l'attribution et au renouvellement de licences et à des politiques. (Réponse du CRTC à la question nº 11, télévision privée.)

L'ARC s'est opposée à toute augmentation de la norme de contenu canadien pour la raison suivante :

> La programmation d'émissions d'origine américaine pendant les heures de forte écoute est cruciale pour que les télédiffuseurs canadiens puissent acquérir, produire et diffuser des émissions canadiennes. Le Groupe de travail reconnait lui-même que le tiers des budgets consacrés aux émissions étrangères génère la plus grande partie des revenus nécessaires à la présentation d'émissions canadiennes. Toute restriction supplémentaire à la programmation d'émissions d'origine américaine pendant les heures de grande écoute entrainerait une diminution des auditoires et des revenus des télédiffuseurs canadiens. De plus, bon nombre des avantages actuels de la politique de substitution simultanée du CRTC seraient perdus. (Mémoire du Conseil de la télévision de l'ACR, p. 10.)

Le Comité note que l'expérience de Radio-Canada contredit cette hypothèse, puisque la cote d'écoute de la Société s'est maintenue à un niveau stable et que les recettes publicitaires de celle-ci ont augmenté depuis 1983, alors que le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées pendant les heures de grande écoute est passé à 80 p. 100. On ne conteste toutefois pas le fait que les émissions canadiennes que diffuseraient les télédiffuseurs privés coûteraient plus cher que les émissions américaines qu'elles viseraient à remplacer. Comme nous l'avons vu dans l'introduction de ce chapitre, il est clair que ces télédiffuseurs possèdent les ressources financières voulues pour accroître la part du budget qu'ils consacrent à la réalisation d'émissions canadiennes. Voici ce qu'ils ont dit à ce sujet dans le mémoire qu'ils ont présenté au Comité :

> Le réseau CTV, par exemple, s'est engagé à tripler le contenu canadien de ses émissions dramatiques. Le réseau Global porte le budget des émissions canadiennes de 2,15 millions de dollars à 5 millions de dollars, c'est-à-dire un bond de 230 p. 100. Télé-Métropole (Vidéotron) s'est engagé dans sa promesse de réalisation à affecter 19,5 millions de dollars à des productions canadiennes indépendantes au cours de la période de cinq ans débutant en septembre 1987. À cela, il faut également ajouter les engagements pris par des télédiffuseurs comme CanWest, New Brunswick Broadcasting et Quatre-Saisons.
>
> Téléfilm Canada a noté récemment que les télédiffuseurs privés ont accrû leur participation au Fonds de développement de la production canadienne dans une proportion supérieure à celle des télédiffuseurs publics. De même, les télédiffuseurs privés ont considérablement accrû leur part en dollars réels (de 6 millions de dollars en 1983-1984 à 27 millions de dollars en 1986-1987) ainsi que leur part du budget d'ensemble consacré aux productions canadiennes. (Mémoire du Conseil de la télévision de l'ACR, p. 9.)

Le CRTC a indiqué, relativement à la proposition du Groupe de travail concernant les heures de grande écoute, qu'il avait envisagé plusieurs

options en vue d'accroître le contenu canadien pendant ces périodes au moment de réviser son règlement sur la télédiffusion :

> Le Conseil estime qu'il ne conviendrait pas d'imposer à tous les télédiffuseurs autorisés des exigences uniformes en matière de contenu canadien pour la période d'écoute de 19 heures à 23 heures.
>
> Néanmoins, le Conseil se préoccupe de ce que les télédiffuseurs privés déploient tous les efforts voulus pour accroître et améliorer la quantité et la qualité de leurs émissions canadiennes, en particulier les émissions de divertissement, au cours des périodes de grande écoute.
>
> Par conséquent, le Conseil estime que, pour ce qui est d'assurer des niveaux raisonnables de contenu canadien de qualité aux heures de grande écoute, il est plus efficace d'imposer des conditions de licence particulières, le cas échéant. Dans la décision CRTC 1986-1086 portant sur le renouvellement de la licence de la Global Communications Ltd. et dans la décision CRTC 1987-200 portant sur le renouvellement de la licence du réseau de télévision CTV, le conseil a imposé des conditions de licence en vertu desquelles les titulaires doivent diffuser un nombre particulier d'heures d'émissions canadiennes de divertissement au cours des périodes de grande écoute. Le Conseil entend appliquer cette approche a tous les télédiffuseurs autorisés, cas par cas, selon les besoins. (Réponse du CRTC à la question nº 12, Télévision privée.)

Nous ne croyons pas être en mesure, dans les circonstances, de nous prononcer sur la norme de 45 p. 100 qu'a proposée le Groupe de travail. C'est un fait qu'il faut augmenter le contenu canadien des émissions diffusées par la télévision privée pendant les heures de grande écoute. Cette question s'inscrit dans l'approche générale que nous préconisons.

Recommandation 57

> Les stations et les réseaux privés de télévison doivent consacrer une proportion plus importante de leurs ressources au financement d'émissions canadiennes. Le CRTC devrait utiliser les conditions de licence pour obliger les stations et les réseaux à investir dans des productions maison ou à acheter des droits de diffusion d'émissions canadiennes en fonction, notamment, de leurs ressources financières.

Recommandation 58

> Le CRTC doit prendre des mesures pour s'assurer que les productions diffusées par les exploitants privés pour se conformer aux exigences de contenu canadien sont d'excellente qualité et font

une place importante aux émissions des catégories les moins bien représentées à l'heure actuelle à la télévison privée canadienne.

Recommandation 59

Le CRTC doit donner à la notion d'émission canadienne une définition propre à assurer que les programmes de divertissement canadiens reflètent les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion tels qu'énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion.*

Recommandation 60

Le CRTC doit, pour les télédiffuseurs classiques, maintenir l'exigence de 60 p. 100 de contenu canadien pour l'ensemble de la programmation, et de 50 p. 100 pour les émissions diffusées entre 18 heures et minuit.

Le CRTC devrait fixer une exigence de contenu canadien plus élevée pour les émissions diffusées entre 19 heures et 23 heures, et devrait calculer le pourcentage d'émissions canadiennes diffusées au cours de cette période (dans l'ensemble et à certaines heures précises) et devrait publier régulièrement des données à ce sujet pour chaque catégorie de radiodiffuseurs.

3.5.8 Solutions de rechange à la réglementation du contenu canadien

Compte tenu des bénéfices élevés qu'ont réalisés les radiodiffuseurs privés et du sentiment que le CRTC n'a pas exigé suffisamment des radiodiffuseurs qui utilisent cette ressource publique précieuse, on a envisagé d'autres solutions. En août 1987, la ministre des Communications a demandé au Comité de trouver des solutions de rechange. Dans sa réponse du mois de novembre dernier aux questions écrites du Comité, elle a mentionné que son ministère avait commandé une étude sur un système d'encouragement fondé sur le rendement pour favoriser la programmation canadienne.

Les résultats de cette étude ont été communiqués au Comité le 29 mars 1988, accompagnés d'une lettre dans laquelle la Ministre expliquait qu'on avait envisagé trois possibilités différentes pour l'application d'un tel système. Elle a cependant précisé, tout comme la compagnie Nordicity (qui s'est chargée de la recherche) a pris soin de le faire, que les formules ne sont

présentées qu'afin d'illustrer le principe et qu'il faudra les étudier plus à fond avant qu'une formule précise ne soit adoptée et mise en application. (Lettre de l'honorable Flora MacDonald à M. John Gormley, président du Comité permanent des communications et de la culture, 29 mars 1988, p. 2.)

Essentiellement, le système d'encouragement fondé sur le rendement prévoit le versement par tous les radiodiffuseurs privés de frais supplémentaires au CRTC, frais dont ils pourraient être exemptés, en tout ou en partie, s'ils diffusent certaines catégories d'émissions canadiennes en soirée, s'il consacrent une somme donnée ou s'ils accumulent un certain nombre de points.

L'attrait de cette méthode est qu'elle réduirait de beaucoup le pouvoir discrétionnaire du CRTC et qu'elle assurerait un traitement équitable à tous les radiodiffuseurs. En outre, bien conçu, le système pourrait effectivement garantir que des ressources soient consacrées à des émissions canadiennes et que des émissions de catégories précises soient diffusées aux heures de grande écoute. Rien cependant n'empêche actuellement le CRTC d'obliger les radiodiffuseurs à consacrer une plus grande partie de leur budget à la programmation canadienne ou à diffuser un plus fort pourcentage d'émissions canadiennes ou certaines catégories précises d'émissions canadiennes.

L'Association canadienne des radiodiffuseurs — on pouvait s'y attendre — n'est pas en faveur de cette méthode. En effet, elle la qualifie de «stimulant négatif» et a d'ailleurs déclaré que «cette proposition repose sur une antinomie et ne tient absolument aucun compte de l'orientation générale des recommandations du Groupe de travail et du Comité permanent». (Mémoire du Conseil de la télévision de l'ACR, p. 3.) L'Association préfère la solution proposée par le Groupe de travail et favorise le recours à des stimulants positifs, et non pas négatifs. L'un de ces arguments est que les radiodiffuseurs pourraient délibérément se dérober au règlement : en payant simplement les frais, ils seraient dispensés de financer ou de présenter des émissions canadiennes. L'argument a du poids et il faudra en tenir compte si cette méthode est adoptée.

Le Comité ne s'oppose pas en principe à cette nouvelle méthode, mais il est d'avis que les questions soulevées sont complexes et qu'elles devraient être étudiées plus à fond. Avant d'adopter une telle solution, il faudra tenir des audiences publiques et étudier la question plus à fond. En outre, le

CRTC n'a pas à l'heure actuelle les pouvoirs nécessaires pour adopter cette méthode, et il faudrait modifier à cette fin la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le Comité convient qu'il est pertinent d'examiner de quelle manière on pourrait réglementer plus efficacement la télévision privée. Cependant, si le gouvernement se contente de modifier la loi afin de permettre au CRTC d'adopter cette méthode, il ne va pas de soi que le Conseil mettra nécessairement en oeuvre une politique plus ferme que celle qui est en place actuellement. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, rien n'empêche le CRTC, à l'heure actuelle, d'exiger plus de ses titulaires de licence.

Recommandation 61

> Si des mécanismes nouveaux sont adoptés pour réglementer le contenu canadien à la télévision privée, la méthode choisie devra consister à modifier la loi de manière à permettre au CRTC d'adopter de tels mécanismes. En outre, toute nouvelle méthode devra conserver les exigences quantitatives actuelles en fait de contenu canadien. Avant d'adopter une solution comportant des frais de rendement ou de licence, il conviendra de tenir des audiences publiques.

3.6 La télévision payante et les services spécialisés

3.6.1 Introduction

Dans ce chapitre, le Comité examine un certain nombre de questions et de problèmes relatifs à l'octroi des licences et à la distribution des signaux de télévision payante et des services télévisuels spécialisés au Canada. Depuis l'octroi de la première licence de télé payante en 1982, le nombre d'entreprises qui dispensent ce genre de service n'a cessé d'augmenter, ce qui pose toutes sortes de problèmes complexe de politique d'ordre publique. Qui plus est, depuis que le CRTC a annoncé, le 30 novembre 1987, qu'il avait autorisé une série de nouveaux services, le débat sur le rôle et la structure de ces services a repris de plus belle.

Dans son cinquième rapport, publié en avril 1987, le Comité a abordé la question des services spécialisés. Il a formulé des recommandations concernant notamment le mode de distribution des services spécialisés, leur propriété, et la place qu'occupaient les entreprises étrangères dans ce domaine, afin que le CRTC puisse en tenir compte au cours de ses audiences et de ses délibérations de l'été 1987.

Nous reprenons maintenant l'examen de certains aspects de ces questions à la lumière de la décision prise par le CRTC le 30 novembre 1987. Nous traiterons également de la structure de ce secteur qui est encore en pleine évolution.

3.6.2 Les services de télévision payante

Depuis 1982, année durant laquelle une licence d'exploitation a été octroyée aux services de télévision payante d'intérêt général, c'est à une véritable reprise des «Malheurs de Sophie» que nous avons assisté. Le *canal «C»* qui offrait des émissions artistiques et culturelles, a déclaré faillite après cinq mois seulement. La plupart des services régionaux ont subi le même sort ou ont été regroupés. Les nouveaux actionnaires du service national ont dû y injecter des sommes considérables. Après une profonde restructuration en 1984, rendue inévitable par les déficits successifs et la mise en train imminente des services spécialisés, la télévision payante d'intérêt général a été structurée de la façon suivante :

- *First Choice* présente surtout des longs métrages et offre des services à plus de 500 000 abonnés dans l'Est du Canada;

- *Allarcom Pay Television Limited*, issue de la fusion des titulaires de licences de *Super Channel*, exploite un service similaire en langue anglaise dans l'Ouest canadien et dessert quelque 200 000 abonnés;

- *Super Écran* offre un service de longs métrages français dans l'Est du Canada et dessert un peu plus de 150 000 abonnés;

- *The Family Channel*, qui doit entrer en ondes le 1er septembre 1988, offrira des émissions pour la famille et les enfants, dont une bonne partie proviendra de la cinémathèque de Walt Disney. Sa clientèle devrait passer de 216 000 abonnés en 1989 à 437 000 en 1993.

Ces quatre services de télévision payante sont régis par le Règlement sur la télévision payante, édicté par le CRTC en 1984. Ce règlement interdit aux exploitants toute publicité commerciale. A quelques exceptions près, il leur interdit aussi de produire les émissions qu'ils diffusent. Comme tous les services de télévision payante sont possédés et exploités par des entreprises qui n'ont aucun lien de propriété réciproque avec des câblodistributeurs, il n'existe donc pas d'intégration verticale des activités de production et de diffusion.

Les exigences relatives au contenu canadien sont définies dans les conditions de licence. D'après les projections optimistes déposées en 1981 relativement au bassin d'abonnées, on peut dire que le Conseil a assorti de conditions assez strictes, les licences qu'il a délivrées l'année suivante. Le respect de ces exigences, joint à une diminution des droits d'abonnement escomptés et aux énormes dépenses de commercialisation, ont causé aux quatre services des déficits sans cesse croissants. Le Conseil a réagi en 1986, en acceptant de réduire ses exigences en matière de contenu canadien. Il devait les réviser au cours des audiences portant sur le renouvellement des licences des trois exploitants de services d'intérêt général en juin 1988.

Les conditions actuelles de licence obligent ces entreprises à consacrer au moins 20 p. 100 des rentrées brutes d'abonnement à l'achat ou au financement d'émissions canadiennes. En outre, elles doivent réserver au moins 20 p. 100 de leur grille horaire à part les heures de grande écoute (30 p. 100 pendant les heures de grande écoute en soirée) à la diffusion de programmes canadiens. *The Family Channel*, qui diffusera pendant 19 heures

au lieu de 24 heures par jour, devra offrir 25 p. 100 d'émissions canadiennes dans l'ensemble et 30 p. 100 en soirée.

Bien que la contribution des titulaires de licences de télévision payante à la production d'émissions canadiennes par des entreprises indépendantes ait été inférieure à ce qu'on prévoyait au début, elle a été néanmoins appréciable. Le tableau 3.15 donne la ventilation au 31 août 1987 des dépenses engagés par les entreprises de télévision payante (et par leurs prédécesseurs) pour la production d'émissions canadiennes, et montre comment ces dépenses évolueront d'ici cinq ans.

Tableau 3.15 Télévision payante : dépenses pour la production d'émissions canadiennes

	Dépenses réelles Du 1er fév. 1983 au 31 août 1987 (en millions de $)	Dépenses prévues Du 1er sept. 1987 au 31 août 1992 (en millions de $)
Allarcom Pay Television	25,5	24,4
First Choice	51,5	48,1
Super Écran	11,4	20,7
The Family Channel	--	20,0
Total	**88,4**	**113,2**

Source: États financiers vérifiés des titulaires de licences, demande de licence déposée en avril 1987 par *The Family Channel* et demandes de renouvellement de licences déposées en février 1988. Les dépenses d'*Allarcom* et de *Super Écran* comprennent celles de leurs prédécesseurs; les dépenses de *First Choice* ne comprennent pas celles de *Premier Choix* qui ont été ajoutées à celles de *Super Écran*. Les dépenses prévues sont basées sur certaines hypothèes de pénétration de la clientèle. *First Choice, Super Écran* et *The Family Channel* ont aussi fourni une deuxième série de prévisions du nombre d'abonnés; les chiffres cités reflètent les prévisions les plus conservatrices parmi celles qu'on a fournies. Les données relatives à *The Family Channel* couvrent la période du 1er septembre 1988 au 1er septembre 1993 et tiennent compte des augmentations imposées par le CRTC pour les quatrième et cinquième années dans sa décision 87-905, en fonction du nombre projeté d'abonnés.

Ces chiffres illustrent concrètement combien un réseau de services de télévision payante authentiquement canadien est avantageux, car non seulement ces services permettent de présenter presque tous les longs métrages canadiens, mais ils contribuent aussi de façon importante au financement de dramatiques canadiennes — le genre le moins choyé par la télévision conventionnelle. Grâce à des mécanismes tels que la Foundation to Underwrite New Drama for Pay Television, l'industrie a commencé également à apporter un soutien non négligeable au développement de scénarios et de thèmes de production. Bien que ces entreprises affichent encore des déficits de taille (le déficit cumulatif de *First choice* se situait encore aux environs de 36 millions de dollars au 31 août 1987), elles espèrent les combler d'ici la fin de 1991.

Lorsqu'il étudiera les prochaines demandes de renouvellement de licences, à la lumière des états financiers vérifiés des entreprises et des commentaires des parties intéressées, le CRCT devra se demander si les entreprises de télévision payante en font autant qu'ils le devraient. Le Comité estime qu'à mesure qu'augmentera le nombre des abonnés, il faudra resserrer les conditions de licence touchant le contenu canadien. Le Conseil devra aussi se demander s'il faut augmenter les droits de licence ou exiger une plus grande participation au financement des productions canadiennes. Nous appuyons également la recommandation du Groupe de travail voulant que les conditions imposées par le CRTC pour l'octroi des licences de télévision payante obligent les titulaires à présenter la plupart des longs métrages canadiens produits. (*Rapport*, page 521.) A cette fin, il faudra suivre de près la production des films canadiens pour déterminer s'il convient d'apporter des correctifs et proposer les modifications qui s'imposent aux conditions de licence.

Le Groupe de travail a aussi recommandé que le CRTC continue d'interdire l'importation de services américains qui ont une incidence sur la viabilité des services canadiens de télévision payante comparables. En pratique, c'est ce qui a incité le CRTC à ne pas autoriser les câblodistributeurs canadiens à diffuser les émissions de *Home Box Office*, de *The Movie Channel*, de *Showtime*, de *Cinemax*, et de *The Disney Channel*. Ces entreprises n'ont aucune obligation à respecter en matière de contenu canadien et leur pénétration sur le marché canadien déjà fort limité risquerait certainement d'éroder la capacité des actuels titulaires de licences de fournir une contribution que nous estimons essentielle. Le Comité appuie entièrement les recommandations du Groupe de travail à cet égard.

Recommandation 62

> Lorsqu'il fixera les exigences relatives à la teneur canadienne pour la prochaine période de renouvellement des licences, le CRTC devra tenir compte de la contribution réaliste et appropriée que les exploitants de télévision payante pourront verser à mesure que le nombre de leurs abonnés augmentera. Il faudra aussi se demander si cette contribution devra se faire au moyen des droits de diffusion ou au moyen d'une formule mixte comportant des droits de diffusion et une forme de prise de participation.

Recommandation 63

Les conditions de licence du CRTC pour la télévision payante devront exiger la présentation de la plupart des longs métrages canadiens produits. Il faudra également surveiller le niveau de la production cinématographique canadienne pour ajuster les normes au besoin et il faudra prévoir ces rajustements éventuels dans les conditions de licence.

Recommandation 64

Le CRTC devra continuer à interdire l'importation de services américains de télévision payante qui ont une incidence sur la viabilité des services canadiens de télévision payante comparables et qui leur font directement concurrence.

3.6.3 Les services spécialisés

L'évolution des services spécialisés diffusés au moyen de liaisons satellite-câble est encore plus complexe que celle de la télévision payante. Contrairement à cette dernière qui ne diffuse aucune publicité, les services spécialisés sont précisément financés par une combinaison de recettes publicitaires et la perception d'un droit d'abonnement mensuel versé par le câblodistibuteur en fonction du nombre de ses abonnés. Leur financement n'est donc pas assuré exclusivement par les droits d'abonnement.

On peut trouver un bref historique de l'évolution des services de programmation spécialisés aux pages 522 à 526 du rapport du Groupe de travail. Jusqu'en 1987, le Conseil obligeait les câblodistributeurs à les offrir à leurs clients à titre facultatif, mais ne leur permettait pas de les inclure dans leur service de base. Cette exigence ne tient plus depuis l'annonce de la décision du CRTC, le 30 novembre 1987. À partir du 1er septembre 1988, *tous* les services spécialisés, à l'exception des services multilingues, pourront être ajoutés au volet de base à la discrétion du câblodistributeur, qui pourra augmenter son tarif d'abonnement du prix de gros majoré d'un supplément déterminé. *TSN* et *MuchMusic* pourront être offerts sur le volet de base ou à titre facultatif; quant à tous les autres services, tant en français qu'en anglais, ils ne pourront être offerts que sur le volet de base. Jusqu'en août 1991, les câblodistributeurs qui desservent une région principalement francophone doivent, s'ils veulent offrir l'un des services spécialisés de langue française auxquels une licence a été octroyée, les offrir tous.

Comme nous l'avons déjà dit, le Comité avait formulé, dans son cinquième rapport, quelques recommandations concernant la structure des services spécialisés et la politique à leur égard. Il est maintenant possible d'évaluer, du moins sommairement, dans quelle mesure le Conseil en a tenu compte. Le Comité a aussi profité de l'occasion pour se demander si ses recommandations étaient encore valables et appropriées.

LES CATÉGORIES DE PROGRAMMES

Deux des recommandations du Comité portaient sur les types de services spécialisés qui justifiraient l'octroi d'une licence. Le Comité avait formulé l'espoir qu'une société sans but lucratif puisse être créée et offrir de nouveaux services satellite-câble en français et en anglais. Elle devrait surtout chercher à faire connaître aux auditeurs de tout le pays les productions de toutes les régions du Canada et offrir des émissions de qualité destinées aux enfants et aux jeunes, de même que d'autres types d'émissions rarement présentées par les services de télévision existants. Le Comité ajoutait qu'idéalement, ces services ne devraient pas être à caractère commercial, car le marché de la publicité télévisée est déjà fragmenté. Le Comité ajoutait que si le CRTC ne recevait pas de propositions qui répondent convenablement à ces besoins, il devrait songer «à ménager la possibilité de créer ces services plus tard, c'est-à-dire [penser] à réserver un canal à cette fin et une marge de manoeuvre pour le financer». Nous reviendrons sur cette question au chapitre V.

De toute évidence, les possibilités qui s'offraient au Conseil étaient limitées par les propositions dont on l'avait saisi. Parmi les catégories d'émissions que le Comité a recommandé de considérer en priorité — les productions dramatiques et les émissions de divertissement régionales, les émissions pour enfants, les productions artistiques — seule la catégorie des émissions pour enfants a été retenue par le CRTC dans ses décisions du 30 novembre. Deux services spécialisés — *YTV Canada* et *Canal Famille* — offriront des émissions pour les enfants et les jeunes, même si les fonds alloués pour la production de *nouvelles* émissions canadiennes pour enfants seront malheureusement limités. Un requérant avait demandé une licence pour l'implantation d'un service sans but lucratif qui aurait permis de produire des émissions régionales et artistiques ainsi que des émissions pour enfants, mais le Conseil a rejeté sa proposition signalant qu'elle contenait de «sérieuses lacunes».

Bien que le Conseil soit encore prêt à considérer des demandes de licence dans les domaines qui n'ont pas déjà été autorisés, il faut reconnaître que cela n'est plus tellement possible depuis l'annonce des décisions du Conseil. Étant donné que les téléspectateurs pourront désormais capter des canaux spécialisés de musique et de sports dans le cadre du service de base offert par le câblodistributeur et que le CRTC vient d'approuver l'implantation de nouveaux services de base pour la diffusion de bulletins de nouvelles et de météo, d'émissions pour enfants et d'émissions religieuses, il reste peu de marge de manoeuvre pour augmenter les tarifs d'abonnements afin d'inclure d'autres services diffusant des émissions régionales et artistiques et d'autres types d'émissions canadiennes dont le nombre est actuellement très limité.

En ce qui concerne le niveau de contenu canadien exigé pour les nouveaux services, le Comité constate que le CRTC a adopté une des recommandations de son cinquième rapport, à savoir que «Tout service spécialisé canadien doté d'une licence l'autorisant à transmettre des émissions sur le volet de base devrait répondre aux mêmes conditions de contenu canadien que celles qui visent les radiodiffuseurs conventionnels». Le Conseil a appliqué cette règle dans tous les cas, sauf dans celui de *TV-5*, un service international qui mérite un traitement spécial.

Outre le fait qu'il craint que cette décision ne contribue pas vraiment à accroître le contenu canadien dans des catégories d'émissions où il est précisément insuffisant, le Comité s'inquiète également de l'effet de fragmentation qu'auront un si grand nombre de services spécialisés, ce qui pourrait créer de sérieux problèmes. Cela est particulièrement troublant, d'autant plus que tous les services spécialisés, à l'exception de *TV-5* et de *Canal Famille*, auront le droit de diffuser des messages publicitaires. Le Conseil a jugé que, dans l'ensemble, l'avènement de ces nouveaux services aura à peu près la même incidence que l'entrée en ondes d'une nouvelle station indépendante française et anglaise. Ceci posera pour le moins un problème aux petits diffuseurs, mais il se pourrait que le Conseil en ait sous-estimé les répercussions. Qui plus est, si les exploitants de ces services ne réussissent pas assez tôt à obtenir des recettes publicitaires suffisantes pour se financer, ils seront sûrement poussés à élargir leur éventail d'émissions pour concurrencer la télévision conventionnelle, ce qui fragmenterait encore plus l'auditoire.

Recommandation 65

Le Conseil devrait surveiller de près l'effet qu'aura l'implantation des nouveaux services spécialisés sur les diffuseurs conventionnels, notamment en ce qui concerne la fragmentation de l'auditoire.

Recommandation 66

Le Conseil devrait s'assurer que les exploitants de services spécialisés respectent scrupuleusement les conditions de licence qui les obligent à limiter leur programme aux catégories qu'ils ont choisies et ne pas permettre que leurs émissions fassent double emploi avec celles des diffuseurs conventionnels.

ACCÈS AU CÂBLE

La décision du 30 novembre soulève une deuxième série de questions. Elles concernent les règlements régissant la distribution par les câblodistributeurs des nouveaux services autorisés. Le Comité n'avait pas proposé que tous les services spécialisés soient *obligatoirement* distribués et c'est bien la solution que le Conseil a avalisée dans ses décisions récentes. Par ailleurs, il faut de toute évidence s'assurer que ces services soient traités équitablement par les télédistributeurs et soumettre leur assemblage et leur mode de commercialisation à un certain contrôle. C'est dans cet esprit que le Comité a recommandé dans son cinquième rapport que les exploitants de services spécialisés ou de télévision payante ne puissent en même temps être propriétaires d'entreprises de câblodistribution, «à moins que le Conseil ne parvienne à convaincre les titulaires actuels ou potentiels de licence qu'ils seront traités équitablement». (Annexe V, Recommandation 8.)

Dans ses décisions, le CRTC a effectivement délivré une licence à un service, *YTV Canada*, qui appartient en grande partie à des câblodistributeurs. Comme le Comité l'a reconnu lorsqu'il a élaboré la recommandation mentionnée ci-dessus, la présente loi n'empêche aucunement le Conseil de procéder ainsi. En outre, en délivrant une licence à *YTV*, le Conseil a établi certaines garanties conçues pour limiter la capacité des câblodistributeurs d'accorder la préférance à ce service, au détriment d'autres services spécialisés appartenant à des sociétés indépendantes titulaires de licences.

Toutefois, le Comité continue d'estimer que la propriété commune de systèmes de câblodistribution et de services spécialisés payants ou d'autres services comparables présente des risques inacceptables. Le bien-fondé de ces

préoccupations est décrit dans nos cinquième et sixième rapports. Dans notre sixième rapport, nous avons donc recommandé qu'une nouvelle loi sur la radiodiffusion prévoie qu'aucun câblodistributeur ne puisse être propriétaire, seul ou avec d'autres, de ces services.

La décision du CRTC laisse aux câblodistributeurs beaucoup de latitude pour exercer un contrôle arbitraire sur l'accès à leurs services. Les règles de base du CRTC laissent encore aux câblodistributeurs le privilège de décider en bout de ligne des services qui seront ajoutés au service de base offert à leurs abonnés. Le Comité admet que cette façon de procéder permet une souplesse, tout compte fait nécessaire. Il est néanmoins vital que les titulaires de licences de câblodistribution — vu le territoire exclusif qu'on leur concède — exercent cette discrétion en tenant compte de l'intérêt public et non de leur propre intérêt. Le Conseil a signalé que si la distribution des services spécialisés ne se fait pas de façon ordonnée, il jugera peut-être nécessaire de réglementer leur distribution et leur accès. Cela souligne que l'équilibre est devenu fragile depuis que le Conseil a rendu ces décisions.

Le Comité est conscient que la survie des services spécialisés canadiens auxquels le CRTC a délivré des licences dépend grandement des décisions de quelques participants importants à l'industrie de la câblodistribution. Si l'un quelconque des services de langue française titulaires de licences n'est pas transmis par Vidéotron, par exemple, il est peu probable qu'il survivra. Par ailleurs, bien que la concentration ne soit pas aussi élevée dans l'élément de langue anglaise de l'industrie, les décisions de Rogers et de Maclean Hunter détermineront le succès des services de langue anglaise titulaires de licences. Le Comité respecte le désir du Conseil de maintenir un certain degré de souplesse dans son approche face à l'élaboration de services spécialisés, mais nous reconnaissons qu'il est possible qu'un nombre très limité de titulaires de licences opposent en effet leur veto à l'initiative que le Conseil a prise pour ajouter un nombre important de nouveaux services spécialisés, surtout canadiens, tant de langue française qu'anglaise, au système de la radiodiffusion canadienne. Le Conseil a donc à la fois la responsabilité et le pouvoir, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de faire en sorte que cela ne se produise pas.

Recommandation 67

Le Conseil devrait être prêt à intervenir si les titulaires de licences de télédistribution refusent l'accès à des services spécialisés en vertu de pratiques discriminatoires ou contraires à l'intérêt public.

Recommandation 68

Comme le Comité l'a recommandé dans son sixième rapport, une nouvelle loi sur la radiodiffusion devrait renfermer une disposition interdisant la délivrance de licences à des services payants ou spécialisés appartenant exclusivement, ou en partie, à des entreprises de distribution. (Voir l'Annexe VI, Recommandation 51.)

DISTRIBUTION DES SERVICES SPÉCIALISÉS AMÉRICAINS

La distribution des services spécialisés non canadiens prévue dans la décision du 30 novembre soulève deux questions :

1. En raison des modalités de ces décisions, les entreprises de câblodistribution pourraient avoir tendance à garder les services de *TSN* et de *MuchMusic* dans leur «volet facultatif», mais à les ajouter à un volet de base «élargi» des services spécialisés américains, reléguant les services canadiens de télévision payante dans le troisième volet «à supplément». Selon toute vraisemblance *TSN* et *MuchMusic* seraient d'accord sur cette façon de procéder, car elle leur donne accès à la plupart des foyers câblés; les câblodistributeurs, eux, percevraient des revenus supplémentaires étant donné que les tarifs d'abonnement au volet facultatif continueraient de ne pas être réglementés. Reste à savoir si la distribution des services américains sur le volet de base élargi serait conforme à l'intérêt public et aux objectifs prévus dans la *Loi*.

2. Le CRTC a ajouté cinq nouveaux services américains à sa liste de services dont il autorise la distribution sur le volet facultatif de l'abonnement au câble, mais uniquement si ceux-ci sont réunis aux services de télévision payante. Mis à part le problème des droits d'auteur, l'implantation de ces services causera-t-elle d'autres difficultés en ce qui concerne les droits de diffusion au Canada? En outre, dans quelle mesure ces services supplémentaires fragmenteront-ils encore l'auditoire?

Ces questions peuvent être cruciales pour l'avenir du système canadien de radiodiffusion. Le Comité a interrogé le CRTC là-dessus. Ses réponses, pour autant qu'elles étaient en rapport avec les questions posées, illustrent nettement qu'il faudra poursuivre les recherches à cet égard.

En évaluant ces questions, il serait intéressant de revoir la proposition du Groupe de travail sur le «réétagement» des services de câblodistribution, décrit dans les pages 629 à 632 de son rapport. Les membres du Groupe de travail suggéraient que le volet de base comprenne les stations de télévision canadiennes conventionnelles, le canal communautaire et quelques services spécialisés choisis (Télé-Canada et le canal de nouvelles). Dans le deuxième volet, on offrirait l'option dite «négative» où «volet de base élargi» qui comprendrait d'autres services spécialisés canadiens (ceux pour lesquels on exige un plus grande proportion de contenu canadien), le service «3 + 1» américain et tous les autres signaux américains qui sont actuellement distribués sur le volet de base. Le troisième volet pourrait alors accueillir les canaux qui diffusent des films canadiens, les canaux spécialisés canadiens qui préfèrent ne pas se conformer aux exigences de distribution du volet de base élargi et les canaux spécialisés américains d'appoint aux services canadiens sous licence.

Il se pourrait que pour les foyers canadiens anglophones câblés, la décision rendue par le Conseil le 30 novembre dernier incite les autorités à implanter une structure d'étagement différente. Le volet de base comprendrait jusqu'à quatre services spécialisés canadiens (les canaux de nouvelles, d'émissions pour enfants, de météo et d'émissions religieuses) en plus des stations canadiennes conventionnelles, du canal communautaire et des signaux «3 + 1» américains. Le volet de base «élargi» pourrait inclure *TSN*, *MuchMusic* et jusqu'à quatre services spécialisés américains (par ex. *CNN*, *Arts and Entertainment*, *Nashville*, *FNN*, etc.). Dans le troisième volet, dit «à supplément», on trouverait les services canadiens payants et les autres services spécialisés américains dont la diffusion a été autorisée le 30 novembre (*USA Network* et les quatre «superstations» américaines)

Cette solution de rechange soulève une foule de grandes questions relatives à la politique de la radiodiffusion. En particulier, l'inclusion dans le volet de base élargi de services américains retransmis par satellite a malheureusement pour effet de les rendre accessibles à près de 75 p. 100 des foyers câblés. Si on les relègue au troisième volet, ils atteindront environ 15 p. 100 seulement de l'auditoire. Nous soulignons ailleurs dans ce rapport (voir le chapitre VIII sur les droits d'auteur) les problèmes qu'entraînerait

une nord-américanisation des droits de diffusion. Le Comité considère que ce problème est accentué par l'implantation d'un volet de base «élargi» qui comprendrait les services américains accessibles par satellite. Nous invitons donc instamment le Conseil à revoir cette question de près, pour s'assurer que l'établissement de ces nouveaux volets n'annulent pas les avantages qui pourraient autrement découler des récentes décisions qu'il a rendues au sujet de l'attribution de licences.

Recommandation 69

Le Conseil devrait examiner à nouveau dans quelle mesure il conviendrait d'établir un volet de base «élargi» comprenant des services spécialisés américains; s'il s'avérait que cette structure a pour effet de permettre à des services non canadiens d'atteindre plus facilement les téléspectateurs canadiens, il devrait en interdire la distribution sur le volet de base «élargi».

Recommandation 70

Le Conseil devrait examiner la question des droits de diffusion que pose l'introduction des services américains distribués par satellite en tenant compte des recommandations du chapitre VIII sur les droits d'auteur et la politique d'attribution des licences.

3.7 La télévision payante par émission

3.7.1 Introduction

La télévision payante par émission permet aux téléspectateurs de ne payer que les émissions qu'ils regardent. La plupart des Canadiens connaissent ce système qui existe dans les hôtels depuis quelques années. Ce mode de distribution n'est pas réglementé pour le moment.

Depuis 1986, la télévision payante par émission s'est répandue aux États-Unis où l'on se sert des systèmes de câblodistribution pour offrir aux abonnés la télévision payante par émission. En 1986, 0,1 p. 100 seulement des revenus des studios de cinéma américains provenaient de la télévision payante par émission, mais on s'attend que la proportion atteindra 2 p. 100 d'ici 1990. (À l'inverse, ils tiraient 11 p. 100 de leurs revenus de la télévision payante par canal en 1986, proportion qui devrait tomber à 9 p. 100 en 1990.) (*Broadcasting*, 14 décembre 1987, p. 81.)

La technologie de la télévision payante par émission a aussi considérablement progressé depuis ses débuts. Des décodeurs adressables permettent maintenant au câblodistributeur de décoder sur demande le signal destiné à un abonné à partir d'un point central. La contrepartie de l'opération consiste à prendre la commande du client. Dans quelques systèmes de câblodistribution interactifs à deux voies, l'abonné peut passer sa commande en se servant d'un terminal installé chez lui. Cependant, la technologie la plus répandue combine un système de câblodistribution unidirectionnel et le téléphone. L'abonné passe sa commande d'émission par l'intermédiaire soit d'une téléphoniste, soit d'un système d'identification automatique du numéro qui lit automatiquement le numéro de téléphone du client et actionne ensuite son décodeur. Les frais à acquitter peuvent être ajoutés à la facture de téléphone.

Au Canada, les décisionnaires ont étudié la question de la télévision payante par émission à plusieurs reprises. C'est le CRTC qui en a traité le plus récemment. Il a sollicité des observations écrites à ce sujet en mai 1986 et a fait connaître ses conclusions en novembre. Le Conseil a repris une déclaration qu'avait faite le président du CRTC en avril 1985 :

> La facturation par émission ne devrait pas faire détourner l'énergie et l'intérêt de l'industrie du fait très important qu'il faut assurer le succès des services existants. Nous ne sommes pas convaincus que la facturation par émission soit une réponse aussi magique; elle n'a pas encore fait ses preuves aux États-Unis. De fait, elle n'est

> pas encore vraiment rodée. Toutefois, au moment opportun, il vaudrait la peine d'explorer avec l'industrie la possibilité de prévoir dans quelles conditions la facturation par émission pourrait être mise en oeuvre. (Avis public CRTC 1986-110, 13 mai 1985, p. 1-2.)

Dans sa décision de novembre 1986, le CRTC a conclu qu'il serait inopportun de permettre l'introduction de la télévision payante au Canada pour le moment, affirmant

a) qu'il n'existait pas de précédent valable sur lequel s'appuyer;

b) qu'aucun indice concluant ne permettait de penser qu'il existait un besoin pressant de services de télévision payante par émission;

c) que les opinions divergeaient quant aux répercussions éventuelles de l'introduction de la télévision payante par émission sur les services existants de télévision payante par canal et quant aux avantages potentiels de ce service pour les producteurs ou les distributeurs canadiens;

d) que les partisans de la télévision payante par émission n'avaient pas démontré en quoi le service contribuerait à la réalisation des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion sur le plan de la politique de programmation canadienne en vue de garantir un système de radiodiffusion principalement canadien.

Le CRTC a cependant encouragé les parties intéressées à poursuivre leurs études en vue d'un examen ultérieur de la question. (Avis public CRTC 1986-313, 4 novembre 1986, p. 5-6.)

L'Association canadienne de télévision par câble, un des partisans de la télévision payante par émission, a été déconcertée par la décision du CRTC de laisser la question en suspens pour le moment :

> Nous n'avons qu'à remonter de quelques années pour voir comment les retards à l'introduction de services discrétionnaires, surtout pour la télévision payante, a complètement étouffé l'expansion de l'industrie du câble quant à sa capacité de distribution [...] On voit immédiatement que l'industrie du câble canadien se laisse déjà dépasser par les technologies, surtout pour sa capacité double sens qui pourrait permettre l'expansion d'autres services payants. (*Procès-verbaux*, 69 : 77-78.)

Outre la question des technologies nouvelles, certains câblodistributeurs ont aussi fait valoir la concurrence que leur livrent les services de location de films sur vidéocassettes :

> Il existe à Saskatoon quelques 35 magasins de bandes magnétoscopiques, c'est-à-dire plutôt quelques 110 comptoirs de location de films sur bande magnétoscopique qui concurrencent notre service de câblodiffusion. Cependant, nous considérons la location de films sur bande magnétoscopique comme une concurrence légitime. Néanmoins, nous nous plaignons du fait que même si nous respectons les règles du CRTC, nous ne pouvons toujours pas concurrencer efficacement le commerce de location au comptoir des films sur bande magnétoscopique [...] nous jugeons essentiel que l'on permette à notre industrie d'innover dans ce domaine pour pouvoir concurrencer efficacement la location de films. (*Procès-verbaux*, 44 : 88.)

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires sur les répercussions possibles de la télévision payante par émission.

3.7.2 Genre de programmation

Les systèmes américains de télévision payante par émission diffusent à l'occasion des événements très courus, comme des combats de boxe, mais le gros de leur programmation est constitué de films à succès. Si les câblodistributeurs, comme ils l'ont clairement dit, ont l'intention de faire de la télévision payante par émission un concurrent direct des films sur vidéocassettes, il s'ensuit qu'ils devront mettre l'accent sur les superproductions américaines et les autres grands films à succès étrangers. Ils devront en outre obtenir un créneau pour ces films à des conditions au moins aussi favorables que celles qui sont consenties au marché des films sur vidéocassettes, c'est-à-dire six mois ou plus avant que ces films ne puissent être diffusés à la télévision payante par canal.

Certains groupes espèrent que la télévision payante par émission pourra se concentrer sur les événements culturels. Un radiodiffuseur, *CUC Limited*, a suggéré de commencer par se «limiter à des pièces de théâtre, des concerts, des productions et des spectacles canadiens». (*Procès-verbaux*, 66 : 136.) Ces groupes considèrent que le Centre national des Arts, la Place des Arts, le *Roy Thompson Hall* et le *Queen Elizabeth Theatre* pourraient être des sources d'émissions et pensent que la télévision payante par émission devrait diffuser des productions en direct plutôt que des émissions enregistrées.

Le Conseil des Arts du Canada a comparu devant le Comité pour promouvoir un accroissement de la diffusion d'émissions de spectacles et d'art à la télévision, mais il s'est demandé si la télévision payante par émission pourrait vraiment aider à assurer une plus grande diffusion aux oeuvres de source canadienne :

> Je pense que le paiement à l'émission serait possible pour les arts, mais seulement si Pavarotti rencontre Placido Domingo et Joan Sutherland. Ces artistes sont devenus des vedettes en Amérique du Nord grâce à la télévision, et principalement à PBS [...] Il faut que le public ait envie de voir les émissions payantes, et pour cela il faut lui offrir ce qu'il désire. Actuellement, il faudrait offrir Baryshnikov, Domingo et Pavarotti. Les émissions payantes seraient peut-être une bonne chose pour les arts au Canada, mais pas avant que nous ayons préparé le terrain. (*Procès-verbaux*, 68 : 14.)

Le scepticisme du Conseil des Arts est appuyé par le sort du *C-Channel*, le service spécialisé (arts d'interprétation) de la télévision payante introduit en 1983. Durant sa brève existence, ce canal n'a réussi à obtenir que 25 000 abonnés dans tout le Canada et a finalement fait faillite cinq mois après son lancement. Il y a fort à parier que la distribution d'émissions à caractère culturel par un système de télévision payante par émission se heurterait même à des difficultés encore plus grandes car le nombre de commandes serait sans doute tout aussi petit et une proportion encore plus grande des revenus serait absorbée par les frais de commercialisation et les coûts des appareils et systèmes de prise de commande et de décodage. Il est donc peu probable qu'un service de télévision payante par émission permettrait vraiment d'appuyer les événements culturels, en particulier les événements culturels canadiens. La programmation serait sans doute principalement constituée de films diffusés dans le créneau du marché des films sur vidéocassettes, avant leur diffusion à la télévision payante par canal.

Certains craignent que la télévision payante par émission n'accapare le public des émissions actuellement diffusées à la télévision gratuite comme les éliminatoires de la Coupe Stanley, le match de la Coupe Grey, et ainsi de suite. Cependant, d'après les témoignages qu'il a entendus, le Comité pense que cela est peu probable.

3.7.3 Répercussions de la télévision payante par émission

Quelles seraient les répercussions de la télévision payante par émission sur l'industrie de la câblodistribution, sur le secteur des films sur

vidéocassettes et sur les titulaires actuels de licence de télévision payante par canal?

Les répercussions sur la câblodistribution seraient sans doute avantageuses sur le plan des recettes. Tout nouveau service comporte évidemment une part de risques, mais les câblodistributeurs peuvent utiliser les installations qu'ils possèdent déjà et élargir leur base de décodeurs adressables. Contrairement à ce que pense l'ACTC, il est douteux que la télévision payante par émission stimule l'introduction de câbles à deux voies car, dans l'ensemble, ceux qui ont fait part de leurs commentaires au CRTC à ce sujet estimaient qu'il ne serait pas nécessaire d'utiliser des câbles à deux voies.

La télévision payante par émission aura manifestement aussi des répercussions sur le secteur des films sur videocassettes. En supposant que les systèmes de télévision payante par émission obtiennent le même créneau que les services de location de films sur vidéocassettes, ils pourraient accaparer une bonne part du marché de ces derniers, particulièrement pendant les premières semaines du créneau, lorsque la demande de nouveaux titres dépasse généralement l'offre.

Les fournisseurs d'émissions craignent évidemment aussi que la télévision payante par émission ne facilite la copie illégale, ce qui aurait pour effet de réduire davantage les locations de films sur vidéocassettes. Cependant, les progrès de la technique pourraient éventuellement permettre de distribuer les émissions de la télévision payante par émission de telle façon que les consommateurs ne puissent pas les copier au moyen de leur magnétoscope.

La télévision payante par canal contribue notablement à la production d'émissions à contenu canadien. Comme on l'a vu dans la section précédente, bien que les exigences en matière de contenu canadien aient été abaissées en 1986 parce que le niveau de pénétration était inférieur à ce qui avait été prévu, les conditions de licence de la télévision payante par canal exigent que les titulaires diffusent 30 p. 100 d'émissions à contenu canadien le soir (et de 20 à 25 p. 100 le reste de la journée) et qu'ils consacrent au moins 20 p. 100 de leurs recettes brutes d'abonnements à des investissements dans des productions canadiennes ou à l'acquisition de productions canadiennes. (Ces conditions de licence font actuellement l'objet d'un examen aux audiences de renouvellement de licence.)

Si l'introduction de la télévision payante par émission au Canada — particulièrement s'il s'agit d'un système dont les émissions ont un contenu canadien négligeable ou nul — a notamment pour effet de réduire la part de marché de la télévision payante par canal (dont l'apport est notable à cet égard), on peut se demander si le jeu en vaut la chandelle.

Même si les informations rassemblées ne sont pas concluantes, il semble fort probable que l'introduction de la télévision payante par émission au Canada causerait beaucoup de tort à la télévision payante par canal. L'ACTC a dit que les abonnés au câble qui achètent actuellement des services facultatifs sont le meilleur marché des services de télévision payante par émission. Un service de télévision payante par émission ne ferait sans doute pas directement concurrence à un service de télévision payante par canal qui ne met pas l'accent sur les films diffusés pour la première fois à la télévision, comme le *Family Channel* qui vient d'obtenir une licence et qui diffuse principalement des émissions pour la famille et les enfants. Cependant, un service de télévision payante par émission axé surtout sur les films à succès étrangers causerait probablement de graves difficultés aux services de diffusion de films d'intérêt général de la télévision payante par canal, car ces services dépendent du même répertoire de films, mais qui doivent attendre au moins six mois avant de les présenter.

3.7.4 Aide à la production d'émissions à contenu canadien

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont généralement admis que la télévision payante par émission aurait un apport relativement faible sur le plan des productions à contenu canadien. Les câblodistributeurs ont reconnu que des exigences en matière de contenu canadien pourraient être imposées aux systèmes de télévision payante par émission, mais que cela n'entraînerait sans doute pas de recettes importantes. Comme l'a signalé le porte-parole de *Maclean Hunter Cable TV* :

> À mon avis, il pourrait très bien y avoir des exigences relativement au contenu canadien des émissions qui sont offertes. Un fournisseur d'émissions payantes serait tenu d'offrir un certain pourcentage de films canadiens. Malheureusement, il n'est pas possible de déterminer qui va acheter ces films. [...] ce genre d'exigence serait utile aux producteurs de films canadiens. Cela permettrait, tout au moins, à leurs produits d'être présentés. Si personne ne le regarde, ils ne pourraient blâmer qui que ce soit d'autre qu'eux-mêmes. (*Procès-verbaux*, 66 : 109.)

On a demandé à l'ACTC quelle pourrait être éventuellement la contribution de la télévision payante par émission à la réalisation des objectifs de programmation énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

> Il ne fait pas de doute que, et nous ne cherchons pas à le cacher, avec la télévision facturée par émission, nous avons toujours eu du mal à passer le test des avantages pour le système de radiodiffusion canadien; le CRTC revient toujours sur cette question, et si cela nous pose un problème, c'est que nous avons du mal à trouver un nombre suffisant d'événements canadiens qui se prêteraient bien à la télévision facturée par émission. (*Procès-verbaux*, 69 : 108.)

En ce qui concerne la question du contenu canadien, il importe d'établir une distinction essentielle entre les mécanismes de paiement de la télévision payante par émission et de la télévision payante par canal. Dans le cas de la seconde, les fournisseurs de nouveaux films touchent généralement une certaine somme par abonné pour chaque film. On ne cherche pas à savoir combien d'abonnés regardent effectivement le film en question. Les cinéastes canadiens peuvent ainsi toucher un montant sensiblement supérieur à ce que l'on paie pour des films étrangers équivalents.

Le mécanisme de paiement de la télévision payante par émission est tout à fait différent. Le fournisseur touche généralement un pourcentage des recettes tirées de la présentation d'un film donné, généralement 50 p. 100 ou plus. À cet égard, la télévision payante par émission diffère fort peu du marché de la distribution des films dans les cinémas où les recettes sont également calculées par film. Cela étant, on n'a aucune raison de supposer que la proportion des recettes tirées de la présentation de films à contenu canadien dans un système de télévision payante par émission serait différente des chiffres équivalents du secteur du cinéma et de la location de films sur vidéocassettes, c'est-à-dire moins de deux pour cent.

Certains disent que la télévision payante par émission contribuerait au contenu canadien par la voie de la taxe sur les télécommunications imposée au service. Aux yeux du Comité, cette affirmation n'est pas une réponse acceptable.

3.7.5 Questions d'ordre structurel

Si la télévision payante par émission devait un jour faire l'objet de licences au Canada, il faudrait régler certaines questions d'ordre structurel.

D'abord, devrait-on permettre une prolifération des systèmes de télévision payante par émission, sur une base locale par exemple, ou ce service devrait-il reposer sur un système de transmission satellite-câble auquel auraient accès tous les Canadiens?

Le Comité considère que la seconde méthode est de loin préférable à la première parce qu'un système de transmission satellite-câble serait en mesure d'atteindre de petits réseaux de câblodistribution situés dans des régions isolées, qui seraient desservis avec un certain retard si les vidéocassettes devaient leur être livrées. En outre, un système de distribution par satellite pourrait desservir les propriétaires d'antennes paraboliques possédant un décodeur adressable aussi bien que les foyers abonnés au câble. Enfin, il faudrait que les frais de commercialisation et d'administration soient réduits au minimum pour que la télévision payante par émission ait des chances de succès et pour qu'elle puisse contribuer au système de la radiodiffusion canadienne. Cela ne serait possible qu'au moyen d'un réseau de distribution satellite-câble qui pourrait également desservir les marchés de la radiodiffusion directe et de la télévision à petite antenne collective dans tout le Canada.

Il faudrait aussi se demander dans quelle mesure on devrait autoriser les câblodistributeurs à détenir une participation dans des réseaux de télévision payante par émission. Le Comité a traité de la question de la participation d'entreprises de câblodistribution dans des entreprises de programmation dans son sixième rapport, à la recommandation 51 :

> La loi devrait stipuler qu'aucune entreprise de distribution ne devrait posséder d'intérêts, ou être copropriétaire, dans un service de télévision payante, un service spécialisé ou un autre service de programmation de réseau qui est distribué par cette entreprise, en vertu d'une entente contractuelle entre le réseau titulaire d'une licence et l'entreprise de distribution, ou lorsque la transmission exige l'autorisation du réseau ou de l'entreprise de distribution. (Sixième rapport, 36 : 73.)

Cette recommandation se justifiait principalement par le conflit d'intérêts que pourrait susciter la propriété d'entreprises de câblodistribution, problème qui se pose de la même manière avec la télévision payante par émission. La disponibilité, la mise en marché et les recettes des systèmes de télévision payante par émission dépendraient dans une large mesure de négociations avec les câblodistributeurs. Or, dans ces négociations, les intérêts des câblodistributeurs et ceux des exploitants de réseaux seraient nécessairement incompatibles, en ce qui concerne non seulement la nature et le prix des émissions offertes aux abonnés et les responsabilités de chacun sur le plan de la mise en marché, mais aussi la distribution des recettes entre le câblodistributeur et l'exploitant du réseau de télévision payante par émission.

Il conviendrait aussi de déterminer si l'on devrait autoriser les systèmes de télévision payante par canal à détenir une participation dans un réseau de télévision payante par émission. Cette éventualité présente le défaut évident d'augmenter la concentration sur le marché de la télévision payante.

D'un autre côté, cette possibilité présenterait certains avantages manifestes. Par exemple, on pourrait négocier avec les fournisseurs américains d'émissions sur des bases plus solides s'il existait un point d'achat commun, d'abord pour le créneau de la télévision payante par émission et ensuite pour celui de la télévision payante par canal. De plus, en permettant aux services de télévision payante par canal de participer aux négociations avec les câblodistributeurs au sujet de l'introduction de la télévision payante par émission, il serait peut-être possible d'aboutir à des structures permettant de réduire au minimum les répercussions sur les systèmes actuels de télévision payante par canal et de maximiser la contribution possible de la télévision payante par émission aux productions à contenu canadien.

Certains ont proposé que les services de télévision payante par émission ne soient accessibles qu'aux abonnés de la télévision payante par canal, ce qui protégerait le marché de cette dernière. Ce genre de vente liée présenterait certains problèmes de politique. Il serait peut-être plus opportun d'imposer un droit d'accès à tous les abonnés de la télévision payante par émission (dont une partie serait destinée à la télévision payante par canal qui se servirait de cet argent pour promouvoir les émissions à contenu canadien), droit qui serait supprimé en totalité ou en partie si le client était déjà abonné à la télévision payante par canal. Ce droit pourrait se justifier par la nécessité d'installer un décodeur adressable chez l'abonné et il serait analogue aux droits d'accès dont l'usage commence à se répandre aux États-Unis.

Si la télévision payante par émission doit entraîner une participation notable de la télévision payante par canal, il serait extrêmement important que l'on renforce les règles actuelles du Conseil interdisant aux titulaires d'une licence de télévision payante par canal de produire des émissions de façon que la concentration de la propriété ne touche pas le secteur de la production. L'un des aspects importants de la structure actuelle de la télévision payante réside dans le fait que toutes les émissions doivent être achetées auprès d'entreprises de production indépendantes. Cela doit s'appliquer de la même façon à la télévision payante par émission, et si les réseaux de télévision payante par canal doivent jouer un grand rôle dans la prestation du service, ces règles doivent être renforcées.

3.7.6 Conclusion et recommandations

Le Comité n'a pas pour mandat de se prononcer sur les avantages de certaines demandes de systèmes de télévision payante par émission, mais de délimiter le cadre politique dans lequel s'inscrit le débat. Essentiellement, ce genre de service doit permettre la réalisation des objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Comité ne pense pas que les propositions faites jusqu'ici permettraient de faire quoi que ce soit en ce sens.

Le Comité estime néanmoins qu'il conviendrait d'étudier la question plus à fond. À cet égard, il considère opportun de formuler les recommandations suivantes.

Recommandation 71

Le CRTC ne devrait pas accorder de licence de télévision payante par émission tant qu'on n'aura pas démontré que de tels services présentent des avantages notables pour le système de la radiodiffusion canadienne.

Recommandation 72

En matière de télévision payante par émission, il conviendrait de donner la préférence à des systèmes de distribution satellite-câble qui seraient offerts par un titulaire de licence exploitant un réseau national capable de desservir le marché de la radiodiffusion directe et le marché de la télévision à petite antenne collective.

Recommandation 73

Comme nous l'avons recommandé dans notre sixième rapport, les systèmes de câblodistribution ou d'autres systèmes de distribution locaux ne doivent pas détenir de participation dans des entreprises de télévision payante par émission, ni appartenir au même propriétaire.

Recommandation 74

Toute structure de télévision payante par émission doit maximiser la contribution à la production et à la diffusion d'émissions à contenu canadien et nuire le moins possible à la pénétration de la télévision payante par canal.

Recommandation 75

On ne devrait pas empêcher les services actuels de télévision payante par canal d'appartenir à des entreprises de télévision payante par émission. Si on les en empêche, il faudra resserrer les règles exigeant que ces services obtiennent toutes leurs émissions de façon non discriminatoire auprès de producteurs indépendants.

3.8 Production indépendante

Il y a relativement peu de temps qu'on s'efforce de constituer au Canada un marché pour les émissions de télévision vraiment canadiennes provenant de producteurs indépendants. Il a fallu surmonter d'énormes obstacles, et beaucoup d'autres subsistent. Cependant, au fil des ans, on a mis en place des moyens d'assurer l'approvisionnement en productions indépendantes canadiennes et de stimuler la demande. Pour l'instant, nous examinons brièvement ces réussites et ces difficultés. Des solutions seront proposées au chapitre V.

Un «producteur indépendant» est celui qui ne fait pas partie de Radio-Canada ni de réseaux ou de stations privées. En radiodiffusion, on s'est toujours demandé si les radiodiffuseurs devaient produire ou acheter les émissions. Ce n'est que depuis quelques années qu'on essaie vraiment de faire une meilleure place aux producteurs indépendants à l'intérieur du système. Le Comité, comme le Groupe de travail, estime qu'il faudrait créer un climat où ils puissent jouer un rôle important. Selon le Groupe de travail :

> Nous avons été inspirés dans notre démarche par la conviction que la vigueur de l'industrie des producteurs indépendants est une condition sine qua non de l'augmentation du temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes; nous somme persuadés que si l'on crée le climat propice, les producteurs indépendants seront en mesure d'offrir aux Canadiens, un plus large éventail de programmes de télévision qui leur soient propres. (*Rapport*, p. 397.)

Qu'il suffise, pour prouver la qualité et la popularité de ce que peuvent produire les indépendants, de mentionner des émissions (de langue anglaise) comme Anne of Green Gables — The Sequel, Heaven on Earth, The Ian and Sylvia Reunion, Degrassi Junior High, Profiles of Nature and Raccoons, et d'autres (de langue française) comme À plein temps, Les fous de bassan, L'Île, Lance et compte et Traquenards.

En 1979 encore, les producteurs indépendants ne produisaient que très peu d'émissions de télévison canadiennes. Cependant, de 1983 à 1986, Téléfilm Canada a investi 125 millions de dollars dans des productions indépendantes pour la télévision, dont le coût total représentait plus de 375 millions de dollars. En 1973, il existait environ 150 compagnies indépendantes de production cinématographique, et seulement une poignée d'entre elles gagnaient plus de 500 000 $ par an. En 1984, on comptait plus de 300 de ces compagnies, et trente avaient un revenu annuel dépassant le million de dollars.

La Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, créée en 1967, a été d'un grand secours, malgré les moyens limités dont elle disposait pendant les premières années. En 1983, la SDICC a pris le nom de Téléfilm Canada et on lui a attribué le Fonds de développement de la production d'émissions canadiennes, financé indirectement par de nouvelles taxes sur les services de câblodistribution. Le Fonds de développement était censé atténuer les effets de la crise économique que connaissait la production d'émissions canadiennes, ainsi que la crise «culturelle» qui se manifestait par le fait que les dramatiques canadiennes ne représentaient que 2 p. 100 de toutes les dramatiques télévisées disponibles en langue anglaise. Si la situation des dramatiques et des émissions de divertissement de langue française était plus enviable, le Fonds a néanmoins rassuré ceux qui craignaient que l'intensification de la concurrence n'entraîne une augmentation des budgets affectés à la production d'émissions de langue française pour en maintenir la popularité. (Canada, ministère des Communications, *Vers une nouvelle politique nationale de la radiodiffusion*, Ottawa, 1983, p. 10.) Le Fonds n'allait aider que les productions pour lesquelles on avait obtenu la garantie qu'elles seraient télédiffusées à des heures de grande écoute.

Entre-temps, en 1974, on avait accordé une déduction pour amortissement au titre des productions cinématographiques, afin de permettre aux contribuables de déduire au cours d'une année la totalité du coût de production d'une production cinématographique canadienne portant visa. En 1976, la déduction pour amortissement (DPA) s'appliquait aux courts métrages et aux films pour la télévision et elle a contribué à l'essor qu'a connu la production à la fin des années 1970, les longs métrages pour salles de cinéma représentant la majeure partie de la production. On a expliqué le déclin qui a suivi par la mauvaise distribution des films dans un système dominé par des propriétaires étrangers. Au cours des dernières années, la DPA a été réduite à deux reprises : elle a incidemment été ramenée à 30 p. 100 par année dans les propositions de réforme fiscale de 1987.

Le CRTC a rehaussé le rôle des producteurs indépendants à l'intérieur du système de la radiodiffusion en imposant des conditions de licence qui obligent les radiodiffuseurs à leur acheter des émissions canadiennes, en forçant les titulaires de licence d'exploitation de canaux de films à acheter leurs émissions canadiennes à des producteurs indépendants plutôt que de les produire eux-mêmes, et en s'efforçant d'augmenter les dépenses engagées au titre de l'ensemble de la programmation canadienne.

Jusqu'au milieu des années 70, la Société Radio-Canada était effectivement, dans le domaine de la télévision, le seul débouché qui s'offrait aux producteurs indépendants. En 1986, la Société s'est fixé comme objectif de se procurer 50 p. 100 des émissions (exception faite des émissions de nouvelles, d'information et de sport) auprès de producteurs indépendants; son taux d'utilisation de productions indépendantes a atteint 31 p. 100 des émissions de divertissement de langue anglaise et 36 p. 100 de celles en langue française.

L'Office national du film a, au cours des dernières années, contribué de plus en plus à la production indépendante, surtout en fournissant des installations et des services. Par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, l'ONF a soutenu la production indépendante régionale. En 1987, l'Office a conclu une entente avec Téléfilm Canada pour aider les producteurs régionaux à réaliser douze projets en deux ans, et il contribue activement à la réalisation de films de langue française.

Il est fréquent aussi qu'on stimule la production indépendante — de langue française surtout — par des ententes de coproduction conclues entre le Canada et d'autres pays. Les films qui en résultent sont assimilés à des productions cinématographiques canadiennes portant visa. Téléfilm Canada a investi 27,8 millions de dollars dans 22 coproductions officielles au cours des quatre premières années d'existence du Fonds de développement. La multiplication des ententes de coproduction a toutefois l'inconvénient de diluer le caractère authentiquement canadien de la production; du reste, plusieurs films ainsi produits n'ont pas eu le succès escompté, en raison notamment de leur caractère ambiguïté.

Enfin, des programmes provinciaux accordent un soutien croissant à la production indépendante. Le Québec a donné le ton en offrant des incitations fiscales et en créant la Société générale du cinéma du Québec. Les autres provinces qui ont des programmes de soutien sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et l'Ontario.

L'orientation des programmes d'aide aux producteurs indépendants a beaucoup évolué dans les dernières années. Auparavant, on s'intéressait surtout à la production de films. Cependant, dans ce domaine, des intérêts américains contrôlent la distribution et il est difficile d'obtenir la garantie que des films d'origine canadienne seront montrés dans les grandes salles. Aujourd'hui, on met plutôt l'accent sur la production destinée à la télévision, domaine où le Canada exerce un contrôle suffisant pour garantir une certaine exposition aux heures de grande écoute. Malgré ces réussites,

l'évolution s'est faite au petit bonheur, en ajoutant de nouvelles sources de soutien et sans s'inquiéter beaucoup de la coordination générale. Les ententes de production d'aujourd'hui réunissent souvent un ensemble hétéroclite de participants et de données : par exemple, la Société Radio-Canada, Téléfilm Canada, un organisme provincial, l'ONF, une entente de coproduction avec la Grande-Bretagne ou la France pour faire bonne mesure, des investisseurs privés, toujours en tenant compte du visa de production cinématographique canadienne nécessaire pour obtenir la DPA.

Pour savoir si cette politique disparate doit être modifiée, il faut l'examiner en tenant compte des doubles problèmes de financement et d'accessibilité que les producteurs indépendants doivent surmonter.

Comme on l'a vu dans l'introduction au présent chapitre, les Canadiens regardent des émissions canadiennes dans la mesure où elles leur sont accessibles. Le problème à la télévision de langue anglaise surtout, c'est l'accessibilité restreinte de certaines catégories d'émissions. La grande popularité des productions canadiennes de haute qualité, quand on peut se les permettre, est la preuve que le public les acceuille bien. Une étude du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision de Téléfilm Canada, publiée par *DPC Group Inc.* en mars 1987, révèle la gravité de la pénurie. On y indique que les dramatiques de langue anglaise ont enregistré la plus grande progression en termes d'heures produites et diffusées entre 1982 et 1985, mais que l'écoute de dramatiques canadiennes était passée de 2,3 p. 100 à 4,5 p. 100 seulement de toutes les dramatiques de langue anglaise écoutées.

Les producteurs canadiens peuvent-ils produire des émissions rentables pour relever ce défi? En 1986-1987, le coût moyen des productions canadiennes réalisées avec l'aide du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision (émissions dramatiques, émissions de variété, émissions pour enfants et documentaires) se chiffrait à 300 000 $ l'heure en français et à 500 000 $ l'heure en anglais, selon des documents de Téléfilm Canada remis au Comité. Pendant la même période, les droits de radiodiffusion canadienne — les droits payés par les radiodiffuseurs pour diffuser ces émissions — représentaient en moyenne 23 p. 100 des coûts de production. À titre de comparaison, les émissions des réseaux américains coûtent beaucoup plus cher, dépassant parfois un million de dollars l'heure, mais elles sont généralement accessibles aux radiodiffuseurs canadiens contre des droits représentant 5 à 10 p. 100 des coûts.

Pour maintenir les apparences d'une production à gros budget, les producteurs canadiens doivent faire preuve d'une grande ingéniosité en joignant les faibles recettes provenant des licences à d'autres sources de financement s'ils veulent boucler leur budget. Les producteurs de langue française sont les plus durement touchés, car la France et les autres pays francophones ne sont pas un marché d'exportation assez important pour compenser l'insuffisance des recettes intérieures, et l'auditoire anglophone boude les émissions doublées.

Lorsque les producteurs indépendants signalent les effets qu'un marché intérieur peu rémunérateur et des droits de licence très bas ont sur leur capacité de production et leur viabilité financière, on leur répond parfois de calculer les droits de licence de diffusion canadiens par habitant avant de faire des comparaisons avec d'autres pays. À ce compte-là, les producteurs britanniques ne devraient recouvrer que 25 p. 100 de leurs coûts de production sur leur marché intérieur, tandis que les producteurs américains pourraient en récupérer la totalité puisque la population américaine est quatre fois plus nombreuse. Sur ces mêmes bases, les producteurs canadiens de langue anglaise seraient sans doute heureux si les droits de licence canadiens couvraient plus de 8 p. 100 des frais de production, les producteurs canadiens de langue française obtenant environ un quart de ce montant. Le financement des productions télévisées ne fonctionne évidemment pas de cette façon.

Concrètement, même si la population de la Grande-Bretagne représente le quart de celle des États-Unis, les producteurs britanniques, commes leurs homologues américains, recouvrent généralement la totalité de leurs coûts de production sur le marché intérieur. Comme l'a fait remarquer le Comité Peacock de Grande-Bretagne, les grandes sociétés de production britanniques sont en mesure d'exploiter à peu de frais un marché étranger de plus en plus rentable pour elles, car leurs émissions sont réalisées principalement pour le marché intérieur. (Comité Peacock, p. 17.) La différence de population entre la Grande-Bretagne et les États-Unis est évidente dans le nombre d'heures d'émissions de divertissement produites, notamment en ce qui concerne les dramatiques, et dans les budgets qui sont plus faibles dans le premier pays.

Sur le plan international, il est une réalité à laquelle il est impossible d'échapper, à savoir que les producteurs des grands pays de production peuvent recouvrer la totalité ou la quasi-totalité de leurs coûts de production sur leur marché intérieur, vendre à des coûts très modestes sur les marchés étrangers et réaliser quand même des bénéfices. En revanche, les producteurs

canadiens ne peuvent pas produire d'émissions authentiquement canadiennes si trois quarts des revenus nécessaires à couvrir les coûts de production doivent provenir de l'extérieur du Canada. Ils doivent produire des émissions qui peuvent passer pour non canadiennes, et conclure au préalable un accord de vente avec un radiodiffuseur américain. Cette possiblité ne vaut évidemment que pour les productions de langue anglaise.

Si les producteurs canadiens indépendants peuvent encore survivre en dépit des faibles droits de licence, c'est grâce à un assemblage de programmes fédéraux et provinciaux d'aide publique. Dans le cas de Téléfilm Canada et d'organismes de financement provinciaux semblables, la nature du soutien est souvent ambiguë : il s'agit d'«investissements» desquels on n'attend pas vraiment un rendement, et certainement aucun bénéfice. Nous reviendrons à cette question au chapitre V.

Quels sont les problèmes de commercialisation des produits canadiens? Comme nous l'avons dit, le Canada a plus d'emprise sur les canaux de distribution des productions télévisées que sur la distribution des films, mais il reste encore des obstacles. En examinant la télévision de Radio-Canada, nous avons noté la volonté de la Société de montrer des émissions canadiennes aux heures de grande écoute. Ainsi, à la télévision de langue anglaise, Radio-Canada s'apprête déjà à hausser ses niveaux de contenu canadien. Toutefois, à la télévision privée, la situation est différente. Comme nous l'avons vu à propos de la télévision privée, les radiodiffuseurs de langue anglaise montrent énormément de réticence à diffuser davantage d'émissions canadiennes entre 19 et 23 heures, objectif pourtant nécessaire pour augmenter un tant soit peu le critère actuel de 25 p. 100. Nous avons déjà fait des recommandations à ce sujet.

Le problème de l'accessibilité est particulièrement aigu pour les producteurs qui sont à l'extérieur de Toronto et de Montréal. En parlant de la Société Radio-Canada, nous avons recommandé qu'elle préconise l'augmentation du temps d'antenne que ses stations régionales consacrent à la transmission d'émissions régionales, y compris à la diffusion d'un volume appréciable d'émissions de divertissement produites dans la région. Nous approuvons aussi fermement l'initiative qu'a prise Radio-Canada d'ajouter à ses services réseau des émissions provenant d'ailleurs que des centres du réseau. Cependant, le temps d'antenne sur les réseaux de Radio-Canada sera limité et nous estimons que les producteurs qui sont à l'extérieur des centres du réseau doivent avoir davantage accès à des créneaux appropriés. Les mêmes questions d'accessibilité se posent à propos de certaines catégories d'émissions, comme les documentaires, les émissions sur les arts

d'interprétation et d'autres. Nous y reviendrons au sujet de la nécessité de nouveaux services de télévision par satellite-câble.

En examinant la production indépendante et l'ensemble de la programmation canadienne, le Comité s'est fixé les objectifs suivants :

- veiller à ce qu'un temps d'antenne approprié soit accordé à toute heure du jour, y compris pendant les heures de grande écoute, pour montrer une grande variété de différents types d'émissions canadiennes provenant de diverses sources;

- faire en sorte que l'aide publique provenant du gouvernement fédéral soit utilisée de façon aussi efficace et efficiente que possible pour offrir aux producteurs d'émissions canadiennes un marché intérieur beaucoup plus vigoureux.

Le Comité estime que les recommandations présentées aux chapitres III et V proposent des solutions aux questions du financement et de la diffusion d'émissions canadiennes. Elles devraient permettre un meilleur accès au temps d'antenne et un mode de financement plus compatible avec les objectifs de la politique de la radiodiffusion.

Quant aux producteurs indépendants, ils auraient accès à un marché canadien plus varié et plus soutenu. Les émissions seraient produites pour être montrées à Radio-Canada, aux services privés de radiodiffusion, aux services de nouvelles que nous proposons au chapitre V, ainsi qu'aux services de radiodiffusion provinciaux. Les émissions refléteraient naturellement les différents mandats et objectifs des radiodiffuseurs pour qui elles ont été produites, y compris les émissions populaires, les émissions qui attirent un vaste auditoire et celles qui intéressent un ensemble plus restreint de téléspectateurs. L'objectif global consiste à faire en sorte que les émissions qui relèvent de la politique publique soient d'abord et avant tout destinées à un auditoire canadien. Nous estimons en outre qu'avec un marché intérieur plus soutenu, qui ressemblerait davantage aux marchés auxquels ont accès les producteurs d'autres pays, les émissions canadiennes connaîtraient aussi plus de succès à l'étranger.

3.9 La télévision communautaire

3.9.1 Introduction

À l'instar de la radio communautaire, la télévision communautaire revêt de multiples formes. Le Groupe de travail s'est beaucoup intéressé aux associations de télévision communautaire constituées au Québec avec l'aide du gouvernement provincial. (Recommandations 19.2-5, *Rapport*, p. 546-547.) Ce système repose sur la création d'organisations locales à but non lucratif qui assument en fait la responsabilité de la production. Ce type d'association présuppose en outre que l'on ait une certaine vision des objectifs de la programmation d'émissions communautaires. Au Québec, la télévision communautaire s'inscrit dans un processus visant non seulement à faire connaître les activités locales ou à permettre à des groupes qui n'auraient pas autrement accès à la télévision de s'exprimer, mais aussi à favoriser le développement social, culturel et économique de la communauté.

À Terre-Neuve, nous avons entendu un groupe beaucoup moins structuré installé au département de l'extension de l'Université Memorial. Ce groupe a lui aussi pour fonction de favoriser le développement communautaire. Comme il se servait autrefois d'un transmetteur mobile, ses émissions revêtaient nécessairement la forme de tribunes télévisées, c'est-à-dire de discussions entre des membres de la localité sur des sujets qui les intéressent, comme la formation de coopératives, le recours aux bénévoles, etc. Cependant, la câblodistribution n'a été introduite dans la province que depuis peu. La promesse d'un canal permanent ouvre des perspectives nouvelles à la télévision communautaire. Celle-ci se développera peut-être sur le modèle du Québec, mais elle pourrait tout aussi bien prendre une forme différente.

Les émissions communautaires sont pour la plupart coordonnées par les câblodistributeurs eux-mêmes, bien qu'il y ait là aussi certaines variantes. À Montréal, par exemple, des producteurs appartenant à des minorités ethniques et deux câblodistributeurs se sont associés pour diffuser (en sus du service communautaire ordinaire) des émissions à caractère multiculturel sur un même canal.

À notre avis, toute politique de télévision communautaire doit permettre l'essor de modèles variés et ne pas limiter l'éventail des possibilités. En outre, même si la télévision communautaire présente divers avantages importants, nous ne pensons pas que l'on doive se servir de ce secteur pour

accroître les émissions à contenu canadien à la télévision. Cette obligation incombe aux secteurs commercial et public.

Deux sondages réalisés en 1987 donnent une idée des habitudes d'écoute dans l'ensemble du Canada. D'après un sondage de la firme Environics, 46 p. 100 des répondants ont dit regarder la télévision communautaire au moins quelques fois, et 6 p. 100 ont dit qu'ils la regardaient souvent. Par ailleurs, un sondage mené par la firme Nielsen auprès des abonnés à la câblodistribution pour une semaine donnée de mars 1987 a montré que dans 665 000 ménages (10 p. 100 de tous les ménages abonnés) les abonnés avaient syntonisé le canal communautaire au moins une fois. Trente-neuf pour cent de ces téléspectateurs vivaient au Québec, 24 p. 100 en Ontario, 18 p. 100 dans les provinces des Prairies, 11 p. 100 en Colombie-Britannique et 8 p. 100 dans les provinces de l'Atlantique.

Un troisième sondage, effectué pour le compte du ROCCQ, un regroupement d'associations de télévision communautaire du Québec, a révélé que de 56 à 90 p. 100 de l'auditoire regardait des émissions diffusées sur le canal communautaire au moins plusieurs fois. De 37 à 55 p. 100 de l'auditoire consacrait entre une et trois heures aux émissions communautaires chaque semaine. Ces statistiques montrent que la télévision communautaire jouit d'un auditoire important, bien que les nombres soient petits par comparaison avec ceux de la télévision publique et de la télévision privée.

L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) a publié en février 1988 les résultats d'un sondage effectué auprès de ses membres en octobre 1987 (fin 1986 au Québec) sur les canaux communautaires qu'ils offrent. Les données sur les émissions ont été obtenues de la façon suivante. On a demandé aux répondants d'inscrire le nombre d'heures pour chaque catégorie d'émissions. Dans toutes les régions desservies par les membres de l'ACTC sauf au Québec, les quatre catégories d'émissions le plus souvent diffusées étaient les émissions d'affaires publiques, de nouvelles et d'informations (27,7 p. 100), les émissions d'intérêt général (événements communautaires, causeries, jeux et divertissements) (20,9 p. 100), les émissions de sports (14,4 p. 100) et les émissions éducatives et de démonstration (9,5 p. 100). Suivaient les émissions multiculturelles (5,2 p. 100) et les émissions religieuses (4,5 p. 100). Au Québec, où la classification des émissions est assez différente de celle des autres provinces, les quatre premières catégories étaient les émissions d'affaires publiques (17,4 p. 100), les documentaires (15,8 p. 100), les émissions d'information générale (13,5 p. 100) et les émissions culturelles (12,8 p. 100). Il n'y avait pas de catégorie

distincte pour les émissions multiculturelles. Une étude du ROCCQ, publiée elle aussi en février 1988, contient de nombreuses données sur les cotes d'écoute des émissions produites par les associations de télévision communautaire et les résultats sont analogues à ceux de l'ACTC.

Le sondage de l'ACTC montre que les émissions originales représentaient 40 p. 100 de la programmation des canaux communautaires, le reste étant constitué de reprises d'émissions locales (53 p. 100), d'émissions provenant d'autres câblodistributeurs (un peu moins de 5 p. 100) et de reprises d'émissions d'autres sources. En ce qui concerne les émissions communautaires produites localement, les deux tiers étaient produites totalement ou en partie avec la participation de bénévoles. Les employés des câblodistributeurs s'occupant d'émissions communautaires passaient plus de 60 p. 100 de leur temps à stimuler la participation communautaire et à aider des bénévoles à produire des émissions.

Selon le Comité, ces sondages sont un bon départ pour mieux comprendre la télévision communautaire. Il reste cependant qu'il faudrait recueillir davantage de données analytiques et qualitatives sur une base annuelle en se fondant sur des définitions et des critères uniformes.

3.9.2 L'attribution de licences de radiodiffuseur communautaire

La majeure partie des recommandations du Groupe de travail au sujet de la télévision communautaire portaient sur les licences. Il a recommandé que l'on attribue aux associations de télévision communautaire des licences de radiodiffuseur communautaire et que les câblodistributeurs soient tenus d'offrir un canal communautaire. Il a de plus recommandé que les rapports entre les deux groupes de titulaires de licence soient réglementés (Recommandations 19.2-5, *Rapport*, p. 546-547). Le Groupe de travail avait convenu qu'il serait opportun, dans certains cas, que des câblodistributeurs soient titulaires d'une licence de radiodiffuseur communautaire, laquelle serait néanmoins distincte de leur licence de câblodistribution.

Nous avons déjà exprimé notre opposition à ces recommandations dans notre sixième rapport. (*Procès-verbaux*, 36 : 71-72, recommandation 50, Sixième rapport, 36 : 73.) D'après nous, les intérêts des câblodistributeurs ne sont pas nécessairement incompatibles avec ceux des producteurs d'émissions communautaires. Le canal multiculturel de Montréal a vu le jour grâce aux efforts conjugués des deux groupes. Les témoins que nous avons entendus à Terre-Neuve étaient on ne peut plus disposés à collaborer avec les

câblodistributeurs pour développer la télévision communautaire. Nous croyons que le régime actuel d'attribution de licences est suffisamment souple pour être adapté à l'évolution de la télévision communautaire à court terme et qu'il n'y a pas lieu de le modifier.

3.9.3 La réglementation de l'aide aux canaux communautaires

Les câblodistributeurs sont censés aider la télévision communautaire, mais le règlement n'exige pas que le câblodistributeur y consacre un budget précis. Dans son rapport *Community Channel Survey Results*, l'ACTC estime à 47 millions de dollars les sommes consacrées par les câblodistributeurs à la production d'émissions en 1987. Pendant nos audiences, certains exploitants ont fait mention de 50 millions de dollars. Les seules données qui pourraient donner une idée des dépenses concernent le nombre d'employés rémunérés. Les répondants ont dit qu'ils employaient au total 566 personnes à temps plein et 234 personnes à temps partiel pour la production d'émissions communautaires. Ces chiffres représentent en moyenne 5,4 personnes à temps plein ou à temps partiel par répondant. Cependant, certaines régions de l'ACTC sont très loin de la moyenne. Les répondants de la région des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest avaient beaucoup plus d'employés que la moyenne dans les deux catégories. Les répondants du Québec employaient beaucoup moins de personnel à temps plein que la moyenne. L'enquête n'a pas permis de recueillir des données sur les autres ressources consacrées à la télévision communautaire.

À en juger par ces données et par les témoignages que nous avons entendus, certains exploitants sont effectivement très conscients de leurs obligations envers le canal communautaire et font du bon travail. Nous savons en revanche que d'autres câblodistributeurs pourraient faire un effort en ce sens. À ce sujet, le Groupe de travail a recommandé que la réglementation oblige les câblodistributeurs à soutenir matériellement les canaux communautaires et que le CRTC tienne un registre de leurs contributions. (Recommandation 19.3, *Rapport*, p. 546.)

En fait, le CRTC dispose de renseignements sur les dépenses consacrées aux canaux communautaires, mais nous voyons mal comment on pourrait s'en servir pour déterminer si un câblodistributeur s'acquitte correctement de ses obligations à moins que les exploitants respectent tous les mêmes normes comptables. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, tel n'est pas le cas. Nous proposons que l'on élabore des normes et que les câblodistributeurs fassent régulièrement rapport à ce sujet.

Si nous convenons que l'on devrait intégrer à la réglementation l'aide à la télévision communautaire, nous croyons cependant qu'il n'y a pas suffisamment de données sur lesquelles se fonder actuellement pour rédiger une proposition utile. Le Conseil a, semble-t-il, l'intention d'examiner sa politique relative à la télévision communautaire. Nous estimons que cette démarche est essentielle et nous encourageons le Conseil à s'y attaquer dans les plus brefs délais. Cet examen devrait porter notamment sur la définition des câblodistributeurs.

Recommandation 76

> Le CRTC devrait élaborer un ensemble de règles régissant la production de rapports sur les dépenses des câblodistributeurs au titre de leur canal communautaire. Les câblodistributeurs devraient être tenus de soumettre ces renseignements dans le cadre de l'enquête annuelle effectuée par Statistique Canada.

Recommandation 77

> Lorsqu'il examinera sa politique relative à la télévision communautaire, le CRTC devrait envisager d'incorporer au règlement des dispositions portant que les câblodistributeurs doivent soutenir matériellement les canaux communautaires. Il devrait également se demander s'il y a lieu d'en préciser davantage les modalités d'application.

3.9.4 L'utilisation des revenus de publicité

Comme nous l'avons dit dans une section précédente, les canaux communautaires sont maintenant autorisés dans une certaine mesure à diffuser de la publicité. Il s'agit dans la plupart des cas de messages de commandite. Les revenus tirés de la publicité doivent être consacrés à la production d'émissions communautaires. Dans son rapport, l'ACTC fait les observations suivantes sur les conséquences de cette disposition :

> [...] à en croire les réponses reçues par l'ACTC, les recettes provenant de la publicité permettent d'améliorer la programmation communautaire mais ne contribuent pas beaucoup au financement du canal communautaire. Si tous les 273 détenteurs canadiens de licence de câblodistribution cherchaient à tirer de la publicité les recettes suggérées par les 69 répondants au questionnaire de l'ACTC, l'industrie dans son ensemble verrait ses recettes augmenter d'environ 2 300 000 $

par année. Les câblodistributeurs n'ont cependant pas activement cherché à accroître leurs recettes de publicité pour le canal communautaire. L'ACTC estime donc que ce montant de recettes publicitaires ne sera pas atteint dans un proche avenir.

[...] si tous les câblodistributeurs diffusaient autant de messages publicitaires que les 69 répondants au questionnaire de l'ACTC le voudraient, les recettes tirées de la publicité ne représenteraient que 4,9 p. 100 de tout le budget de programmation. (Résultats de l'enquête, p. 33.)

Une autre disposition du CRTC permettant aux câblodistributeurs de diffuser de la publicité sur les canaux hors-programmation influe peut-être sur le volume de la publicité diffusée sur les canaux communautaires. Un câblodistributeur desservant une agglomération urbaine a dit au Comité qu'il ne voulait pas porter atteinte à l'intégrité du canal communautaire en y diffusant de la publicité et qu'il estimait que le canal consacré à la publicité était un véhicule mieux approprié. Il a ajouté cependant que les petits câblodistributeurs n'avaient peut-être pas le même choix que lui. Le Groupe de travail a lui même admis que les contraintes en matière de publicité pourraient peut-être être assouplies dans les régions peu peuplées et a suggéré que l'on accorde aux associations de télévision communautaire des licences analogues à celles des stations de radio, fondées sur la distinction entre le «type A» et le «type B». (Recommandation 19.2, *Rapport*, p. 546.)

La question des revenus de publicité est liée à celle des responsabilités des câblodistributeurs envers les canaux communautaires. Nous estimons que le CRTC devrait s'intéresser à cet aspect de la question lorsqu'il examinera la politique relative à la télévision communautaire. Ce sujet a été examiné par le Comité dans le cadre de son rapport sur la *Loi sur la radiodiffusion*. Le Comité y recommandait que toute activité de publicité des entreprises de distribution devraient être limitée et de nature spécialisée et que les recettes de la publicité devraient servir à financer le canal communautaire.

Recommandation 78

Lorsqu'il procédera à l'examen de sa politique relative à la télévision communautaire, le CRTC devrait étudier la question des recettes de publicité. En particulier, il devrait se demander comment faire pour que les recettes de publicité servent à financer davantage les canaux communautaires au lieu de simplement remplacer les revenus provenant des abonnements. Il devrait aussi se demander si les petits câblodistributeurs devraient pouvoir diffuser plus de publicité. Enfin, le CRTC devrait étudier ce qui se

passerait si les câblodistributeurs décidaient de passer de la publicité sur le canal réservé à la publicité plutôt que diffuser des messages commanditaires sur le canal communautaire.

3.9.5 L'aide publique à la télévision communautaire

Contrairement à la radio communautaire, la télévision communautaire ne bénéficie d'aucun programme fédéral d'aide. Le ministère des Communications a néanmoins participé à certains programmes de formation, notamment ceux du Service d'extension de l'Université Memorial de Terre-Neuve. Le gouvernement du Québec assiste les associations de télévision communautaire et les stations de radio grâce à son Programme d'aide aux médias communautaires du Québec. Il a cependant annoncé qu'il amorcerait le retrait progressif de l'aide aux associations de télévision à partir de 1986-1987.

Le ROCCQ, un regroupement d'associations de télévision communautaire du Québec, a fait vigoureusement valoir devant nous l'importance d'un financement mixte fédéral-provincial pour ses membres. Au chapitre du financement, le Groupe de travail a recommandé, pour la radio comme pour la télévision, que soit réalisée une étude nationale des arrangements financiers actuels et des options possibles. Suivrait un processus de consultation intergouvernemental sur les mesures à prendre pour développer le secteur de la radiodiffusion communautaire. (Recommandation 19.8, *Rapport*, p. 548-549.)

Nous estimons pour notre part que les dispositions de financement actuelles sont suffisantes pour permettre le développement de la télévision communautaire, car elles reposent sur la prémisse que le canal communautaire est un dividende social que les câblodistributeurs, titulaires d'un monopole local, offrent à la communauté qu'ils desservent. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'effectuer une étude à ce sujet pour le moment.

Recommandation 79

Nous n'estimons pas nécessaire que l'on procède à des consultations fédérales-provinciales sur le développement de la télévision communautaire.

3.9.6 L'accès à la télévision communautaire

Le Groupe de travail a recommandé que, lors de l'octroi de licences de radiodiffuseur communautaire, on tienne compte de la nécessité de donner aux divers groupes ethniques et culturels, ainsi qu'aux différents groupes d'intérêts spéciaux, accès à la télévision. (Recommandation 19.6, *Rapport*, p. 547.) Dans un énoncé de politique publié en 1985 au sujet de la radiodiffusion multiculturelle (Une politique en matière de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle du Canada), le CRTC a signalé qu'il avait été saisi de certaines préoccupations au sujet de l'accès au temps d'antenne sur les canaux communautaires. Dans sa réponse, le CRTC a dit qu'il chargerait un comité consultatif d'étudier cette question. Nous croyons comprendre que le CRTC est finalement en mesure d'étudier l'accès à la télévision communautaire et que l'étude envisagée couvrira les sujets mentionnés dans la recommandation du Groupe de travail. Nous pressons le Conseil d'achever son étude le plus rapidement possible.

Recommandation 80

Le CRTC devrait étudier dans les plus brefs délais la question de l'accès équitable aux services de radiodiffusion communautaire.

3.10 Les répercussions de la technologie

En 1990, la société japonaise de radiodiffusion, NHK, offrira des services de télévision à haute définition — la télévision Hi-Vision, comme on l'appelle — au moyen d'une liaison directe par satellite. Le Japon commencera à produire des téléviseurs à haute définition ainsi que des rubans magnétoscopiques et des disques de cette sorte. Ce sera l'aboutissement des efforts déployés depuis une vingtaine d'années par le Japon en vue de devancer le monde entier en matière de télévision de pointe. Selon un porte-parole de NHK, la télévision et les vidéos à haute définition inaugureront une nouvelle ère culturelle. (M. Sugimoto, *The NHK Strategy for HDTV Services*, Délibérations, Troisième colloque international sur les systèmes de télédiffusion de pointe, Ottawa, octobre 1987, p. 5.1.1.)

Les trois colloques sur la télévision à haute définition que le ministère des Communications et la Société Radio-Canada ont tenus à Ottawa à peu près tous les deux ans, ont permis aux autorités canadiennes de surveiller de près l'évolution mondiale dans ce domaine. Des spécialistes du Japon, des États-Unis et d'Europe y ont exposé leur point de vue souvent contradictoires. Le colloque de l'année dernière a marqué une nouvelle et importante étape puisque la TVHD n'est plus envisagée sous l'angle de la conception technique, mais dans la perspective concrète de l'innovation industrielle. Les grandes sociétés de radiodiffusion américaines et européennes, qui avaient cru pouvoir décider, elles seules, du moment propice pour lancer la télévision à haute définition sur leurs marchés, ont fini par comprendre qu'elles seraient inévitablement poussées à le faire en raison de la mise en vente des magnétoscopes et des lecteurs de disques optiques produits au Japon. Ceux-ci sont attendus sur le marché nord-américain en 1991, ce qui devrait inciter les cablôdistributeurs à offrir des émissions de télévision à haute définition, s'ils ne veulent pas risquer de perdre leur clientèle au profit des distributeurs de cassettes et de disques. La transmission par câble de la télévision à haute définition obligera vraisemblablement les radiodiffuseurs conventionnels à entrer en lice, faute de quoi ils verront se fragmenter leur auditoire.

Entre-temps, on apporte déjà certaines améliorations technologiques à la télédiffusion. Un plus grand nombre de stations offrent aujourd'hui des émissions de télévision en stéréophonie et les téléviseurs stéréophoniques trouvent de plus en plus facilement preneurs. On peut aussi se procurer des téléviseurs dits «intelligents», dotés d'une capacité de traitement numérique qui redonne au signal la qualité d'un moniteur de studio d'enregistrement. On utilise de plus en plus la sous-porteuse d'un canal de

télévison — l'intervalle de suppression verticale — pour transmettre des émissions codées pour malentendants, qui nécessitent l'utilisation d'un décodeur.

Le ministère des Communications, soucieux de recueillir des opinions sur la fourniture de services de télévision à haute définition, souvent appelés télévision de pointe, a fait distribuer à cet effet, au milieu de l'année 1987, un document de discussion accompagné d'un questionnaire.

L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) a dit prévoir, quant à elle, que les premières grandes sociétés de transmission électronique d'émissions de télévision de pointe fourniront les services de câblodistribution de films comme *First Choice/Super Channel* et *Home Box Office*.

> Ces joueurs ne permettront sûrement pas que les détaillants de vidéos tiennent le haut du pavé. Parmis les autres premiers intéressés, il faut compter les services de câblodistribution spécialisés, notamment des réseaux d'émissions sportives qui auraient grand intérêt à opter pour un procédé à haute définition. (Mémoire de l'ACTC en réponse au document intitulé *Development of Implementation Strategies for the Introduction of Advanced Television Services in Canada*, 1er décembre 1987, p. 2.)

La conversion au procédé de télévision à haute définition pose plus de défis que ne l'a fait le passage à la télévision en couleur au cours des années 1960 et 1970, car on pouvait transmettre les émissions en couleur sur la même largeur de bande que celle des émissions télévisées en noir et blanc. La télévision à haute définition, qui permet d'accroître de 4 à 5 fois la netteté de l'image et de projeter celle-ci sur un grand écran, nécessite une bande beaucoup plus large, la largeur exacte dépendant de la méthode de compression adoptée. Les radiodiffuseurs doivent d'abord trouver la largeur de bande supplémentaire dont ils ont besoin et, ensuite, faire en sorte que les signaux de télévision à haute définition puissent être captés tant par les téléviseurs actuels que par les nouveaux récepteurs conçus à cette fin.

Une sorte d'alliance existe entre les États-Unis, principale source mondiale d'émissions de télévision, et le Japon, principal fabricant mondial d'équipement de télévision, le Canada se conformant aux normes techniques américaines. Un grand nombre de pays et d'entreprises d'Europe de l'Ouest veulent se démarquer pour protéger leurs entreprises de radiodiffusion et d'électronique, en mettant de l'avant un système à définition améliorée qui fait appel à leurs propres plans de radiodiffusion directe par satellite pour 1988. Il faut se rappeler que les procédés européens PAL (allemand) et

SECAM (français) et leurs variantes ont déjà, grâce à leurs 625 lignes de balayage, un niveau de définition supérieur à celui des procédés NTSC nord-américain et japonais, qui n'en comptent que 525, quoique les spécialistes rappellent que cette supériorité en fait de lignes de balayage est contrebalancée par une fréquence d'images inférieure par seconde, parce que l'Europe utilise une puissance de 50 hertz (cycles par seconde) comparativement à 60 hertz en Amérique du Nord et au Japon. Les Européens ont l'intention de conserver leurs propres normes de transmission quand viendra l'heure d'adopter la véritable radiodiffusion à haute définition, vers 1995.

Le procédé japonais à 1 125 lignes de balayage est déjà partiellement utilisé en tant que norme de production mondiale dans les studios du Japon, d'Amérique du Nord et d'Europe pour produire non seulement des émissions de télévision, qui sont ensuite converties pour répondre aux normes de transmission NTSC, PAL ou SECAM, mais aussi des films destinés aux salles de cinémas. La première mini-série télévisée de cette sorte, intitulée «Chasing Rainbows», a été produite conjointement par la Société Radio-Canada et un producteur indépendant à Montréal.

Comme l'ont souligné au colloque d'Ottawa deux représentants du programme de recherche sur la politique de communication du Massachusetts Institute of Technology, les décisions relatives aux normes de transmission et aux studios, de même qu'à l'opportunité et à la compatibilité, ne sont pas seulement d'ordre technique, mais aussi d'ordre politique.

> La solution de l'une ou l'autre de ces questions avantagera nettement un ensemble de nations et d'entreprises au détriment d'un autre groupe qui, lui, n'aura pas l'occasion d'en profiter. (L. McKnight et S. Neil, *The HDTV War : The Politics of HDTV Standardization*, Délibérations du colloque, p. 5.6.13.)

Bien qu'on se serve, modérément encore, du matériel de production pour la télévision à haute définition et qu'on soit en train de l'améliorer, la transmission se fait déjà à titre expérimental sur les trois continents. Au colloque d'Ottawa, on a aussi fait la démonstration des procédés de transmission par satellite, par câble et par fibre optique.

Cependant, la grande question est toujours de savoir comment la télévision à haute définition sera transmise par les radiodiffuseurs terrestres conventionnels et si elle le sera jamais. Au Canada et aux États-Unis, les radiodiffuseurs sont convaincus que la télévision à haute définition doit être transmise par ondes et qu'en outre, les téléviseurs existants doivent être en

mesure de capter ces émissions, tout comme les téléviseurs en noir et blanc captent les signaux en couleur. On est en train de mettre au point des procédés qui permettraient de transmettre l'image régulière aux récepteurs NTSC et aux appareils à haute définition sur le canal qu'utilise actuellement le radiodiffuseur, alors que les données supplémentaires nécessaires pour obtenir la véritable image à haute définition seraient transmises à titre de «signal d'augmentation» sur des fréquences décimétriques (UHF) qui ne seraient captées que par des récepteurs à haute définition.

En attendant l'arrivée imminente de la télévision à haute définition, les États-Unis et le Canada ont, l'année dernière, institué des comités mixtes formés de représentants du secteur de la radiodiffusion, de la Commission fédérale des communications des États-Unis et du ministère des Communications du Canada. (Au Canada, c'est ce ministère, plutôt que le CRTC, qui réglemente les aspects technologiques de la radiodiffusion, tandis qu'aux États-Unis, c'est la Commission fédérale des communications qui s'en charge. Le comité américain est censé présenter un plan de travail à peu près en même temps que le présent rapport sera déposé. Au Canada, le Comité canadien des systèmes de radiodiffusion de pointe (CCSRP) vient aussi de terminer une première étape au cours de laquelle il a recueilli les points de vue des intéressés.

La principale préoccupation des radiodiffuseurs est de se réserver un spectre de la bande UHF de sorte que leurs concurrents, comme la radio terrestre portative (services de police, d'ambulance et d'urgence), ne puissent l'obtenir. Dans une réponse conjointe présentée au CCSRP, la Société Radio-Canada, l'Association canadienne des radiodiffuseurs et la Agency for Tele-Education in Canada (ATEC — les radiodiffuseurs provinciaux d'émission éducatives) estiment que :

> Il ne fait aucun doute qu'au cours des années qui viennent on aura encore besoin de services de radio et de télévision gratuits et conventionnels. Les autres modes de transmission, comme le câble coaxial, la fibre optique ou la liaison directe par satellite, ne remplaceront pas de sitôt la transmission conventionnelle des signaux de radiodiffusion.
>
> La raison en est que ces techniques, qu'elles soient utilisées isolément ou ensemble, ne peuvent satisfaire, ni aujourd'hui, ni dans un avenir prévisible, à toutes les exigences des lois et des règlements régissant le secteur de la radiodiffusion. Les satellites servant à la radiodiffusion directe ne conviennent pas aux services locaux en raison de la conception de leur faisceau de couverture. La transmission par câble n'est ni gratuite ni universellement accessible. De la même manière, le coût de conversion des centrales téléphoniques aux techniques de transmission par fibre optique est prohibitif, et ce mode de communication ne sera

> offert aux abonnés qu'à très long terme. (Réponse conjointe de SRC, ACR et ATEC au CCSRP, *Utilization of the Radio Frequency Spectrum in the Range 30.01-890 MHz*, le 15 mars 1988, Sommaire, p. i.)

Comme l'a fait le Comité des communications et de la culture lorsqu'il a examiné les autres moyens de transmission des émissions de télévision de Radio-Canada, les radiodiffuseurs soulignent que 35 p. 100 des ménages canadiens ne sont pas abonnés au câble. Ils font aussi remarquer que la transmission conventionnelle «peut être captée par les appareils portatifs».

> À mesure que les progrès techniques permettront de réduire la taille des téléviseurs, le public voudra capter les signaux de télévision n'importe où et aussi dans les véhicules de transport. En outre, on tiendra de plus en plus à pouvoir déplacer facilement les récepteurs chez soi (Réponse conjointe des radiodiffuseurs, p. 8.)

Les radiodiffuseurs estiment qu'ils seront forcés d'ici cinq ans d'acquérir les moyens voulus pour offrir une programmation de télévision de pointe aux téléspectateurs. Sans pouvoir encore recommander des moyens précis en vue d'assurer cette transmission,

> ils estiment qu'il faut envisager toutes les possibilités pour la transmission éventuelle des services de télévision de pointe. Le Ministère ne devrait choisir aucun mode précis de transmission comme seul moyen d'offrir au public des services de télévision de pointe. (Réponse conjointe des radiodiffuseurs, p. 15.)

Les radiodiffuseurs soutiennent que, dans un avenir prévisible, aucun procédé autre que la transmission conventionnelle terrestre VHF ou UHF ne pourra garantir des services de télévision à haute définition qui soient universellement accessibles, qui soient offerts à la population sans frais directs et qui respectent en même temps les exigences de couverture des radiodiffuseurs de même que les conditions de licence imposées par le CRTC.

Le Comité reconnaît avec les radiodiffuseurs que, si la chose est possible, la télévision à haute définition devrait être accessible par les moyens conventionnels. Il faudrait réserver un spectre à cette fin pendant qu'on poursuit les recherches et qu'on procède à des essais.

Recommandation 81

> Si la télévision à haute définition faisait son entrée, il faudrait tout essayer pour assurer la transmission des émissions par les moyens conventionnels afin d'intégrer totalement ce nouveau service au système de la radiodiffusion canadienne. Le spectre des bandes VHF et UHF actuellement attribué à la radiodiffusion devrait être réservé à cette fin et ne pas être partagé avec d'autres utilisateurs éventuels.

Le Japon n'a nullement l'intention de faire de la télévision à haute définition un service gratuit et universel. On y aura accès par abonnement au moyen d'une liaison par satellite assurant la transmission de signaux codés, ainsi que par magnétoscope et lecteur de disques, et, finalement, par des réseaux de fibre optique mis en place par la compagnie de téléphone. (Le Japon n'autorise pas les services de cablôdistribution distincts). Pour capter des émissions de télévision à haute définition avec des récepteurs conventionnels, les téléspectateurs japonais devront acheter un convertisseur. Il reste donc d'importants problèmes à résoudre pour adapter le système japonais aux besoins des États-Unis et du Canada.

Le fait qu'il existe en Amérique du Nord environ 160 millions de téléviseurs NTSC donne une idée de l'ampleur de la conversion à la télévision à haute définition. Selon un représentant des laboratoires Philips aux États-Unis, la base installée de NTSC, y compris la transmission conventionnelle, le matériel de câblodistribution, de transmission par satellite et le matériel des téléspectateurs, représente, pour l'instant, un investissement d'environ 100 milliards de dollars US (Arpad G. Toth, *Hierarchical Evolution of High Definition Television*, Délibérations du colloque, p. 5.3.6.)

Un représentant du ministère japonais des Postes et des Télécommunications estime que, d'ici l'an 2000, 30 p. 100 des ménages japonais posséderont un récepteur de télévision à haute définition. (Hajime Okai, *Towards the Realization of HDTV — Situation in Japan* Délibérations du colloque, p. 5.4.5.) La Société Radio-Canada estime par ailleurs qu'au Canada 7 p. 100 tout au plus des ménages canadiens posséderont un récepteur de télévision à haute définition d'ici l'an 2000. (Mémoire de la SRC au CCSRP, *Discussion Paper on the Development of Implementation*

Strategies for the Introduction of Advanced Television Services in Canada, 1er mars 1988, p. 6.)

Comme c'est le cas depuis que la radiodiffusion existe, l'évolution de ce secteur au Canada dépendra en grande partie de ce qui se passera aux États-Unis. Le Canada ne peut se permettre de prendre du retard par rapport aux techniques et à la production américaines car il perdrait alors une partie de son auditoire au profit des chaînes américaines. Le Canada n'a d'autre choix que d'entrer de plain-pied dans l'ère de la télévision à haute définition; la production de *Chasing Rainbows* montre, du reste, qu'il a entrepris de s'attaquer à la tâche. Le danger, c'est que les répercussions d'ordre technologique nécessitent d'immenses investissements qui risquent d'absorber les fonds affectés à la production d'émissions, au moment même où la canadianisation de notre télévision semble marquer un progrès.

La politique de la radiodiffusion que nous adoptons aujourd'hui déterminera en grande partie dans quelle mesure le Canada pourra conserver sa souveraineté culturelle au cours des années critiques de la nouvelle ère de la télédiffusion. Il importera plus que jamais de s'en tenir fermement à la défense des intérêts du public canadien. Il faudra trouver un équilibre entre d'une part, le désir d'expérimenter, d'innover et d'adapter le nouvel environnement de radiodiffusion et, d'autre part, la nécessité manifeste d'éviter que nos modestes ressources soient affectées à des entreprises très risquées. Il sera essentiel de poursuivre les recherches et de surveiller l'évolution de la situation à l'étranger. Il importera aussi que le gouvernement continue de prêter une oreille attentive aux principaux intéressés du secteur de la radiodiffusion.

IV L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE DISTRIBUTION

4.1 Introduction

Le Comité a soumis ses principales recommandations au sujet de la distribution au sein du système de la radiodiffusion canadienne dans son sixième rapport. Il y a exprimé son opinion sur le rôle des câblodistributeurs et des autres entreprises de distribution, sur les principes sur lesquels devrait reposer la distribution et l'accès aux services de distribution, ainsi que sur la base de calcul des taux des abonnements au câble et aux autres services de distribution. Le Comité convient avec la Ministre que l'on a gravement sous-estimé l'importance du secteur de la distribution lors de la rédaction de la loi de 1968 et qu'il est essentiel qu'une nouvelle loi confère au CRTC un mandat clair à l'égard de la réglementation de la câblodistribution et des autres services de distribution.

Au chapitre I, nous avons résumé nos recommandations sur les principes qui doivent servir de base à la réglementation des services de câblodistribution. Dans les chapitres II et III, nous avons présenté des recommandations concernant la réglementation des distributeurs. Elles découlent des modifications législatives que nous avions proposées dans notre sixième rapport. Les recommandations du Comité concernant des modifications de la loi en matière de distribution apparaissent aux recommandations 48 à 63 à l'Annexe VI du présent rapport.

Dans le présent chapitre, nous étudions plus en profondeur certaines des décisions de politique qui devraient selon nous découler de nos recommandations antérieures. Nous abordons d'abord la question des services destinés aux Canadiens qui vivent dans des régions éloignées et mal desservies. Des recommandations connexes portant sur les services aux minorités de langue officielle sont énoncées au chapitre VI. Dans les deux dernières parties du présent chapitre, nous étudions les progrès technologiques dans le secteur de la distribution, ainsi que les relations qui devraient exister entre les entreprises de radiodiffusion telles qu'elles sont définies dans notre sixième rapport et les entreprises exploitantes de télécommunications.

4.2 Expansion du service

4.2.1 Introduction

Les audiences que le Comité a tenues l'ont conduit d'un bout à l'autre du pays, de Vancouver à St. John's. Les exposés qu'on lui a présentés ont montré que, dans la radiodiffusion canadienne d'aujourd'hui, deux types de questions se posaient : premièrement, des préoccupations concernant le contenu canadien, et deuxièmement, la distribution. Le plus grand nombre possible de Canadiens devraient avoir accès à un vaste choix d'émissions à un coût raisonnable.

La majorité de la population canadienne habite le long de la frontière des États-Unis, où la transmission par relais micro-ondes des signaux américains et la transmission par voie hertzienne des signaux canadiens s'avèrent rentables. Sur cette étroite bande de peuplement, la câblodistribution massive est également rentable, en raison du haut degré d'urbanisation. Cependant, pour un grand nombre de citoyens qui habitent de petites agglomérations, l'accès à un ensemble acceptable de signaux à un coût abordable demeure la grande question de la politique de la radiodiffusion. La nécessité d'offrir à ces Canadiens l'accès à un éventail raisonnable de signaux est admise depuis des décennies. C'est en raison même de cette nécessité qu'on a procédé à l'expansion massive des services de Radio-Canada et de CTV au moyen de réseaux d'émetteurs conventionnels. Plus tard, et surtout pendant les dix dernières années, on s'est plutôt intéressé à la transmission par satellite. Les témoignages recueillis par le Comité montrent cependant qu'il subsiste beaucoup de problèmes.

Le Canada est entré dans l'ère des satellites, assez tard et presque à contrecoeur, en 1979. Des foyers canadiens mal desservis ont cherché à capter les signaux de satellites américains en se dotant d'antennes paraboliques. Le ministre des Communications, l'honorable David Macdonald, a écrit au CRTC à ce sujet, le 22 novembre 1979, en ces termes :

> À propos de la transmission par satellite, mon attention a été de plus en plus retenue, comme du reste celle du Conseil, par la situation des nombreux Canadiens vivant dans des régions rurales et des collectivités éloignées qui n'ont pas accès à la quantité ni à la variété de services de radiodiffusion qui sont largement offerts dans les régions plus peuplées du pays. J'ai abordé cette question avec mes homologues des provinces qui insistent sur la nécessité de prendre des mesures concrètes pour offrir des services de télévison diversifiés aux habitants des régions isolées. Il me semble qu'au Canada, la technique de transmission par satellite a progressé à tel point qu'il est maintenant possible d'offrir à tous les Canadiens une variété de services de radiodiffusion en anglais et en français.

En outre, la prolifération rapide des services de télévision par satellite aux États-Unis et leur accessibilité technique au Canada ont suscité de la part du public et du secteur de la radiodiffusion de nombreuses demandes d'autorisation pour capter ces signaux étrangers. Comme vous le savez, les cas de réception illicite au Canada de signaux satellites américains se multiplient rapidement. Cette question me préoccupe beaucoup, en raison surtout de sa grande incidence sur le développement des services canadiens de télévision par satellite et de l'ensemble du système national de radiodiffusion.

Dans une annexe à cette lettre, le Ministre exposait les objectifs du gouvernement, qui étaient ressortis de consultations avec les provinces :

1. Étendre les services aux régions du pays qui ne sont pas desservies adéquatement, dans les deux langues officielles, afin d'améliorer le service dans tout le Canada.

2. Fournir un vaste ensemble de services de télévision par satellite de manière à répondre aux intérêts et aux demandes des téléspectateurs, à améliorer la radiodiffusion canadienne et la production d'émissions, à assurer le développement futur de ces services et à préserver la souveraineté culturelle du pays.

3. Utiliser plus efficacement les satellites en tant que technique de distribution et de transmission parmi d'autres.

4. Offrir une solution de rechange intéressante à la réception de signaux étrangers transmis par satellite et veiller au développement harmonieux de la réception par satellite au Canada.

5. Favoriser la mise en place de mécanismes d'uniformisation entre les zones urbaines et les zones rurales et éloignées.

6. Développer les services de télévision par satellite de manière à tenir compte des efforts des gouvernements provinciaux qui cherchent à étendre ces services dans leurs territoires.

Le CRTC a donné suite à la lettre du Ministre en constituant un comité composé de membres du Conseil et de représentants des provinces. Ce comité était présidé par le regretté Réal Therrien. Il a présenté un rapport en juillet 1980.

Le comité Therrien a estimé que le CRTC devait immédiatement solliciter des candidatures en vue de mettre en place un service canadien de télédiffusion par satellite. Il a recommandé que, au moins au départ, on ne transmette par ce service que des signaux canadiens; il était d'avis, à la suite des exposés qu'il avait reçus, que, dans les régions éloignées, l'auditoire se

contenterait largement de recevoir un vaste ensemble de services canadiens. On pourrait envisager plus tard d'ajouter des signaux américains, mais seulement après avoir tenu des audiences pour évaluer l'incidence d'une pareille décision.

Pour dissiper les inquiétudes des radiodiffuseurs conventionnels qui craignaient que ce service fragmente l'auditoire et diminue donc les recettes publicitaires, le Conseil a précisé que, sur les marchés où une fragmentation pouvait effectivement se produire, la diffusion des services par satellite devait être examinée cas par cas, les radiodiffuseurs devant démontrer les risques auxquels ils s'exposeraient.

Au cours des audiences du comité Therrien, des entreprises que la prestation d'un service par satellite intéressait ont lancé divers ballons d'essai. Elles ont soumis différents modèles de services de complexité variable qui allaient d'une proposition très simple consistant à offrir un service aux troix quarts anglais et au quart français (la proposition Cancom), à une proposition visant à mettre en place, sur une période de deux ans et demi, une infrastructure terrestre de 3,780 stations de réception et de transmission, laquelle devait servir autant à la télédiffusion conventionnelle qu'aux tableaux d'affichage et aux services d'informatique.

4.2.2 L'octroi du permis de Cancom

Une fois publié le rapport du comité Therrien, le CRTC en a accepté la recommandation qui visait à autoriser un service par satellite. Le 14 avril 1981, Cancom a obtenu une licence lui permettant de desservir les régions éloignées et mal desservies. Cancom était autorisée à transmettre :

- Le signal CTV de la Colombie-Britannique;

- les signaux de deux stations canadiennes indépendantes : CITV (Edmonton) et CHCH (Hamilton);

- Le signal TVA du Québec;

- cinq signaux radio régionaux.

Le CRTC a souligné l'intention de Cancom d'utiliser un satellite de la bande C, qui a une vaste zone de rayonnement. Parce que l'une des

principales raisons qui ont motivé l'octroi d'une licence d'exploitation d'un service par satellite canadien était la généralisation des récepteurs captant les signaux de satellites américains, on avait espéré qu'un grand nombre de ces antennes paraboliques, qui recevaient presque toutes la bande C, syntoniseraient bientôt Cancom.

Le CRTC avait noté que Cancom ne fournissait pas de signal télévision de la région de l'Atlantique et il s'attendait à ce qu'elle inclue à son service de l'Est des émissions appropriées. Cancom devait aussi collaborer avec des radiodiffuseurs autochtones. De plus, afin de tenir compte des coûts élevés d'immobilisation en équipement de transmission et de réception, Cancom a manifesté son intention de s'associer à un consortium de fabricants d'équipement et d'antennes paraboliques pour réduire les coûts.

Le barème approuvé par le Conseil prévoyait un tarif mensuel de 4 $ par abonné pour le service complet. On n'accorderait aucune réduction aux abonnés captant moins de quatre stations, sauf à ceux des collectivités québecoises qui ne désiraient recevoir que le service de langue française, et aux collectivités autochtones qui demandaient la suppression de certains services.

Le CRTC a demandé à Cancom d'assurer un suivi et de faire rapport de la transmission d'émissions provenant des provinces atlantiques; de sa transmission du signal TVA; de ses tarifs unitaires établis en fonction des services Cancom utilisés et des services accessibles à la collectivité; des ententes d'affiliation avec les radiodiffuseurs dont sont transmises les émissions; de l'avancement des travaux visant la prestation d'un service de transmission par liaison montante vidéo et audio pour les radiodiffuseurs autochtones du Nord, et de la substitution d'un maximum de dix heures de signaux par semaine.

Au départ, Cancom n'a été autorisée à transmettre que des signaux canadiens, comme l'avait proposé le comité Therrien. Bien que celui-ci eût recommandé la tenue d'audiences avant que le service par satellite canadien ne commence à transmettre des signaux américains, Cancom a été autorisée à transmettre les trois réseaux commerciaux américains et les signaux de PBS le 8 mars 1983.

Cancom a connu des difficultés financières dès son lancement; ses coûts et ses revenus ne correspondaient pas aux prévisions. Six mois à peine après son entrée en service, elle a demandé l'autorisation de transmettre les

signaux américains, espérant rendre son service plus attrayant sur le marché principal, soit les communautés mal desservies. Elle a demandé aussi l'autorisation de vendre les signaux américains à d'autres zones qui ne les recevaient pas bien (le marché dit «de remplacement» et le marché «extra-câble»). Les responsables de Cancom avaient prévu au départ assurer la viabilité de l'entreprise grâce aux ventes conclues sur son marché principal, mais ils ont estimé par la suite que l'accès à ce marché de remplacement était essentiel pour rendre ce projet financièrement viable et, surtout, abordable pour les Canadiens mal desservis. (CRTC, *83-126*, p. 754.)

On a donc étendu la portée des réseaux américains à presque tout le Canada, sans audience publique et de façon précipitée, pour sauver une compagnie qui apparemment n'était pas, selon les conditions de la licence d'origine, financièrement viable. Cancom avait également manifesté son intention de comparaître à nouveau devant le Conseil pour demander que ses signaux canadiens soient «dissociés» afin de pouvoir vendre les signaux individuellement.

En approuvant la distribution des quatre réseaux américains, le CRTC a remarqué que Cancom n'avait pas respecté certains de ses engagements préalables relatifs notamment à la télédiffusion dans la région atlantique, à la transmission radio à partir de Moncton et de Montréal et à l'aide à la radiodiffusion autochtone. Le Conseil a également manifesté son mécontentement quant à la politique tarifaire proposée par Cancom qui aurait rendu les signaux américains moins chers que les canadiens; il a demandé à Cancom de présenter une nouvelle politique tarifaire pour les signaux américains au moment où elle comparaîtrait à l'audience portant sur la «dissociation» des signaux canadiens.

Cancom a alors obtenu l'autorisation de vendre ses signaux séparément, et non plus en un bloc équilibré comportant des signaux canadiens. Aux termes des règlements du CRTC sur la télévision par câble, les câblodistributeurs étaient donc libres de choisir les signaux de Cancom qu'ils voulaient distribuer.

Le Conseil a également fini par autoriser les câblodistributeurs des principaux marchés urbains à distribuer les signaux de Cancom en remplacement de signaux qu'ils importaient auparavant par micro-ondes (c'est le «marché de remplacement» dont il a été question plus haut). La première vente de ce genre s'est faite en Saskatchewan, où les signaux du Dakota du Nord tout proche (provenant d'une région qui ressemble à

beaucoup d'égards à la Saskatchewan et se trouve dans le même fuseau horaire), ont été remplacés par des signaux de Detroit — ville qui se trouve dans un autre fuseau horaire et dont on a soutenu qu'elle avait des valeurs culturelles bien différentes.

Le décalage horaire, caractéristique de nombreuses régions qui reçoivent les signaux américains de Cancom, est important puisque les émissions américaines de grande écoute peuvent ainsi concurrencer directement les émissions canadiennes d'information à l'heure du souper, ou d'autres émissions locales. Les radiodiffuseurs conventionnels ont exprimé leurs réserves à l'égard de Cancom qui pouvait ainsi percer le marché de remplacement avant même que ne soit rendue la décision de la Saskatchewan. Ils craignaient que la meilleure qualité des signaux américains ne détourne les téléspectateurs canadiens des stations locales de la Saskatchewan, nuisant ainsi à la capacité de ces dernières de protéger les droits de diffusion locale qu'elles avaient achetés et d'offrir des émissions canadiennes. Le câblodistributeur qui avait fait la demande de distribution des signaux Cancom a prétendu que cette crainte n'était pas fondée puisque les annonceurs de la Saskatchewan dépendaient toujours entièrement des stations locales (étant donné que la publicité sur les stations de Detroit était beaucoup trop coûteuse). Le CRTC a accordé son autorisation en octobre 1984.

Par la suite, il a décidé d'autoriser Cancom à distribuer un autre signal de Detroit (ABC), alors qu'elle ne s'était pas conformée à l'exigence de transmettre les signaux de Seattle par liaison montante comme prévu (ce qui aurait réglé en quelque sorte le problème du décalage horaire pour l'Ouest).

Malgré cela et en dépit du manque d'émissions des provinces de l'Atlantique, le CRTC a renouvelé la licence de Cancom en 1985 pour cinq autres années. Le Conseil a remarqué que Cancom avait réussi à abaisser le coût de l'équipement pour les compagnies abonnées, à entrer sur le marché de la diffusion directe pour les maisons unifamiliales isolées et à câbler des localités ne comptant pas plus que 100 foyers. Le CRTC a de nouveau appuyé Cancom pour la vente de signaux américains au marché extra-câble et au marché de remplacement. Le Conseil a ajouté qu'il s'attendait à ce que Cancom effectue sa liaison montante dans l'Ouest et respecte son engagement relatif aux 7,5 heures de radiodiffusion par semaine d'émissions de l'Atlantique.

Cet aperçu historique sur Cancom soulève des inquiétudes quant à la qualité de notre processus de réglementation. Six mois après l'obtention de sa première licence, Cancom s'est à nouveau adressée au CRTC pour indiquer que sa proposition initiale n'était pas faisable et qu'il lui fallait les réseaux américains pour produire des recettes suffisantes. Avant de réaliser son premier bénéfice d'exploitation en 1986, la compagnie accusait un déficit de 34,2 millions de dollars accumulé au cours de ses cinq premières années d'exploitation. Cancom a fait des promesses qu'elle ne pouvait tenir et le CRTC les a acceptées sans les examiner de façon assez rigoureuse. Autant Cancom que le CRTC se sont grossièrement trompés dans leur évaluation de ce qui était faisable; il en résulte que le service de Cancom est très différent de la proposition initiale en fonction de laquelle on avait accordé la licence.

Ailleurs dans le présent rapport, comme dans d'autres, nous exprimons nos doutes quant à la qualité et à l'étendue des recherches faites par le Conseil. L'histoire de Cancom semble pleinement illustrer le fond du problème. En ce qui concerne l'octroi des licences, le Comité favorise une meilleure approche. Le CRTC déterminerait d'abord les possibilités dans une région donnée; il déciderait ensuite de celles qui répondraient le mieux aux objectifs de la politique de radiodiffusion; enfin, il choisirait les candidats les plus aptes à répondre aux critères fixés.

La méthode utilisée dans le cas de Cancom risque d'ôter tout leur sens aux audiences du Conseil, étant donné que la seule audience sérieuse porte sur la proposition initiale. Les décisions subséquentes modifiant en profondeur les conditions initiales d'exploitation sont prises sans que le public puisse intervenir.

Le Comité reconnaît que le CRTC ne peut fonctionner comme nous le proposons que s'il dispose des ressources nécessaires. Nous savons aussi qu'il y aura toujours une part d'incertitude; mais on pourrait éviter les mauvaises surprises de grande portée. Nous avons recommandé que «le CRTC devrait réanimer son service de recherche, en vue de l'examen indépendant de l'industrie de la radiodiffusion [...] » (*Sixième rapport*, recommandation nº 84, 36 : 103.)

Le Comité estime que pour le prochain renouvellement de la licence de Cancom, il faudrait partir des objectifs énoncés par le gouvernement en 1979 en vue d'étendre les services canadiens de radiodiffusion, en français et en anglais, aux Canadiens qui habitent des localités isolées et mal desservies.

Il faudra s'attarder à tous les objectifs énoncés par le ministre des Communications dans sa lettre de 1979 au CRTC.

Au cours de l'audience, on devrait examiner dans quelle mesure Cancom a atteint ces objectifs et s'efforcer de préciser où il y a eu échec et comment on pourrait y remédier. Cependant, cette tâche n'est pas réservée seulement au CRTC et à Cancom; plus loin dans le présent chapitre, et aussi au chapitre 6.2, nous proposons des mesures à l'intention du gouvernement lui-même en vue de favoriser la réalisation de ces objectifs.

Recommandation 82

> Durant l'audience publique pour le renouvellement de la licence de Cancom, en 1990, le CRTC devrait revenir aux objectifs initialement établis en vue d'offrir un service par satellite aux Canadiens des régions éloignées et mal desservies, et examiner dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Le CRTC devrait rappeler ces objectifs quand il invitera le public à donner son avis. La décision de renouvellement devrait comporter de nouvelles conditions de licence qui devront être à la fois réalistes et conformes aux objectifs originaux.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion a fait plusieurs recommandations concernant Cancom :

> Que l'on réduise autant que possible le coût des prestations de CANCOM aux régions éloignées et mal desservies, son marché principal (*Rapport*, recommandation nº 26.1, p. 662.)
>
> Que les mesures d'expansion de la radiodiffusion à l'adresse des localités mal desservies tiennent compte de l'importance d'offrir un nombre raisonnable de signaux intéressants de langue française. (*Rapport*, recommandation nº 26.2, p. 663.)
>
> Que le CRTC tienne de nouvelles audiences publiques pour déterminer les conséquences économiques de l'expansion de CANCOM dans ses marchés extra-câble et de remplacement. Qu'une politique définitive de service sur ces marchés s'élabore à la lumière des faits présentés à ces audiences. (*Rapport*, recommandation nº 26.3, p. 664.)
>
> Que le gouvernement fédéral entame des discussions avec CANCOM et Télésat Canada sur leurs fonctions respectives et leur structure de réglementation et de propriété. Que ces discussions portent également sur le rôle de CANCOM dans la création d'un système de distribution pour la radiodiffusion autochtone, selon notre recommandation au chapitre sur la *radiodiffusion autochtone*. (*Rapport*, recommandation nº 26.4, p. 665.)

Nous avons entendu beaucoup de témoignages concernant la distribution et l'accessibilité de services de radiodiffusion en langue française. Nous abordons cette question en détail à la section 6.2 ci-dessous. De même, nous reportons le débat sur la radiodiffusion autochtone par satellite à la section 6.1.

La question de l'expansion de Cancom dans les marchés «extra-câble» et le marché de remplacement a donné lieu à de graves inquiétudes, tant culturelles qu'économiques. On soutient notamment que le CRTC, en autorisant Cancom à desservir ces autres marchés, a créé des superstations américaines bien placées pour s'immiscer dans le marché publicitaire des réseaux ou des radiodiffuseurs indépendants canadiens.

Devant ces critiques et d'autres, Cancom affirme que son programme d'expansion n'a pas provoqué une diminution des revenus des radiodiffuseurs. À son avis, si la réception des signaux de Detroit peut causer préjudice aux radiodiffuseurs, c'est surtout parce que l'auditoire y découvre un attrait pour les émissions des réseaux américains en général, qu'elles viennent du Dakota-du-Nord, du Maine ou de Detroit. Les radiodiffuseurs ne sont cependant pas d'accord. Ils prétendent que ces signaux accentuent la fragmentation de l'auditoire et font baisser les tarifs de publicité des stations locales.

L'Association canadienne des radiodiffuseurs a commenté en ces termes les problèmes qui se posent aux radiodiffuseurs, à cause du manque de recherche, lorsqu'ils discutent devant le CRTC de la fragmentation des auditoires :

> Une des faiblesses que nous signalons depuis un bon moment, c'est le manque de recherche de base émanant du CRTC. Il y a une pénurie déplorable de recherche. Je ne veux pas dire que ceux qui en font ne font pas de la bonne recherche, mais qu'ils en font peu. La publication de cette petite quantité de recherche n'ajoute pas grand-chose à nos connaissances. Lorsque le CRTC aborde un sujet complexe, comme celui qu'évoquait votre collègue, à savoir si l'addition d'un poste supplémentaire nuirait aux postes existants pour la production canadienne, la recherche sur une question de base comme celle-là n'existe pas. Ce sont les requérants et ceux qui s'opposent au sujet qui, bon an mal an, font un peu de recherche. Le CRTC nous dit toujours : Donnez-nous des faits. C'est une faiblesse du système. Le CRTC n'a pas, semble-t-il, les moyens de faire de la recherche pour donner à ceux qui se présentent devant lui l'accès à des faits indiscutables établis par la recherche. C'est un point qui nous tracasse. (*Procès-verbaux*, 69 : 25-26.)

Nous avons déjà fait une recommandation sur l'orientation générale que le CRTC devrait adopter quand viendra le moment de renouveler la licence de Cancom. Ce sera, pour le CRTC, l'occasion la plus propice pour déterminer si le service de Cancom a financièrement porté préjudice aux diffuseurs locaux.

Recommandation 83

> Avant la prochaine audience sur le renouvellement de la licence de Cancom, le CRTC devrait publier les preuves qu'il a en main et les résultats des recherches indépendantes effectuées pour lui en vue d'établir si Cancom a réellement fragmenté les auditoires et fait baisser les revenus des radiodiffuseurs canadiens.

4.2.3 Le coût du service

Lorsque le Comité a tenu des audiences publiques d'un bout à l'autre du Canada, nous avons entendu des témoignages sur la politique des prix de Cancom. Le ministre des Communications de la Saskatchewan, M. Gary Lane, s'exprimant au nom de son gouvernement, a notamment écrit :

> Il y a deux ans, la Saskatchewan a mis en oeuvre un programme visant à aider les groupes intéressés à établir des réseaux de redistribution des émissions de télévision. Un élément important du programme était un changement dans la politique du gouvernement fédéral, lequel a été le fruit des discussions que j'avais eues avec le ministre des Communications d'alors, Marcel Masse, au sujet de la possibilité que les gouvernements municipaux puissent détenir une licence de radiodiffusion. Un certain nombre de municipalités ont demandé une licence, ont acheté de l'équipement et ont commencé à offrir un service.
>
> Toutefois, l'expansion des services est ralentie par le coût des émissions, notamment par la grille tarifaire imposée par Cancom pour les collectivités non desservies. J'ai fait des appels répétés auprès du CRTC pour que Cancom offre à son marché principal des tarifs plus justes, par rapport aux tarifs demandés pour le marché de remplacement [...] Cancom demande actuellement 0.88 $ pour quatre signaux livrés en milieu urbain, et 5,10 $ pour les mêmes signaux livrés dans les collectivités non desservies. Les gouvernements de l'Ontario, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse ont présenté des arguments similaires au CRTC et, plus récemment, le rapport Caplan-Sauvageau sur la politique de la radiodiffusion a repris nos préoccupations en demandant que Cancom diminue ses tarifs [...]
>
> Je crois comprendre que la société Cancom ne s'est pas encore entièrement remise des dettes qu'elle a accumulées au cours de ses premières années de fonctionnement. Toutefois, elle semble être sur la voie d'un redressement financier et le temps est enfin venu d'aborder cette question. Plusieurs petits réseaux dans

ma province subissent le fardeau financier que sont les coûts d'exploitation trop élevés, ou bien distribuent des signaux américains illégaux, mais gratuits. D'autres collectivités remettent à plus tard leurs plans d'amélioration des services de télévison, ou ignorent les exigences liées aux licences émises par le CRTC. (Gouvernement de la Saskatchewan, *Mémoire*, 13 mars 1987, pages 1 et 2.)

Les représentants de Sun Country Cablevision, de Salmon Arm, en Colombie-Britannique, ont parlé de la lourdeur des frais demandés par Cancom : «Comme tous les autres petits câblodistributeurs, nous trouvons prohibitif le coût des signaux de Cancom [...] En ce qui nous concerne, nous devons remettre à Cancom 31 p. 100 du montant de nos abonnements. Ces taux nous rendent la vie bien difficile [...] » (*Procès-verbaux*, 50 : 74.) Les porte-parole de Westman Cable TV du Manitoba ont aussi critiqué la structure tarifaire de Cancom :

Ce coût a donc une grande incidence sur nos services. Nous avons dû cesser de desservir trois des dix agglomérations pour lesquelles nous avions obtenu une licence l'année dernière. En effet, le CRTC nous avait imposé de retransmettre au moins quatre des signaux de Cancom. Or, les services de Cancom coûtaient beaucoup plus cher pour ces agglomérations que pour d'autres. C'est un quasi-monopole. Je ne me suis d'ailleurs pas privé de le dire lorsque Cancom a demandé l'autorisation de modifier sa structure de prix. (*Procès-verbaux*, 45 : 31.)

Ce à quoi Cancom a répondu :

Certains sont venus se plaindre de la différence qui existe entre les prix que nous exigeons des systèmes de câble dans les petits et dans les gros marchés. Je vais commencer par vous expliquer la raison de cette différence. C'est très simple. Dans les marchés urbains, les systèmes de câble ont une autre façon d'obtenir les signaux distants : les micro-ondes. Si Cancom veut s'imposer dans ces marchés, il doit offrir des prix qui concurrencent les services micro-ondes offerts par les entreprises locales de télécommunications. Si Cancom relevait ses prix, il perdrait ces marchés, car les câblodistributeurs passeraient tout simplement aux micro-ondes. Si nous perdions ce marché, la subvention considérable dont j'ai parlé serait perdue également, et c'est cette subvention qui permet d'abaisser artificiellement les prix exigés dans les petites localités. (*Procès-verbaux*, 59 : 7.)

Cancom soutient que les revenus provenant de la vente des signaux américains à ces grands centres urbains lui a permis d'abaisser son tarif à ses principaux marchés mal desservis et que les tarifs aux petites localités seraient de 70 p. 100 plus élevés si Cancom n'obtenait pas ces revenus.

Nous partageons les points de vue formulés par le ministre des Communications en 1979, dont nous avons cité un extrait plus haut; les Canadiens qui vivent dans des régions éloignées devraient avoir accès à un nombre et à un éventail raisonnables de signaux. Il faut pour cela que les

signaux soient matériellement accessibles et qu'ils le soient à un prix abordable. Or, le cinquième objectif du Ministre, qui prônait l'uniformisation des tarifs, est aussi pressant aujourd'hui qu'il l'était en 1979. La différence entre les tarifs qu'exige Cancom pour la diffusion des signaux américains dans les régions éloignées et dans les marchés urbains de remplacement cause bien des mécontentements. Il n'en reste pas moins que pour faire face aux utilisateurs de micro-ondes, Cancom doit exiger des tarifs concurrentiels.

La politique canadienne a toujours cherché à faire partager le coût des services aux usagers des régions éloignées par l'ensemble des contribuables, aussi bien dans le secteur des postes que dans celui des télécommunications. Ce mode d'interfinancement est fondé sur le principe que la prestation des services culturels ou de communications (comme de bien d'autres services) n'est tout simplement pas rentable dans certaines régions du pays si son coût n'est assumé que par les seuls usagers. C'est ce qui nous permet de maintenir une structure de tarifs relativement uniforme pour les appels téléphoniques locaux, et ce, même si les systèmes diffèrent l'un de l'autre par la taille et par la distance, permettant ainsi de réaliser des économies d'échelle dans certains cas et dans d'autres, non. C'est aussi ce principe qui nous a amenés à subventionner au coût de 220 millions de dollars par année l'affranchissement des publications, et qui a contribué à l'uniformisation du tarif d'envoi de base, quelles que soient la provenance des missives ou la distance parcourue au Canada.

Ce principe de l'interfinancement est tout à fait pertinent ici. N'oublions pas que c'est ce mode de financement qui a permis à l'État de créer et d'exploiter un immense réseau de postes émetteurs de télévison et de radio pour les six chaînes de CBC/Radio-Canada. Ce réseau constitue une reconnaissance explicite du fait que, même si la seule réalité économique rend impossible la prestation d'un service radio en stéréophonie aux localités éloignées de Terre-Neuve ou d'un service de télévision en français dans l'Ouest canadien, il est essentiel que nous disposions de tous les moyens voulus pour communiquer entre nous si nous voulons continuer à nous développer comme nation. L'existence de ces réseaux prouve que nous ne voulons pas créer des segments de société qui sont bien informés et d'autres qui ne le sont pas; au contraire, nous voulons que *tous* les Canadiens aient accès à des émissions d'information et de divertissement et qu'ils partagent leurs expériences. Enfin, notre pays est assez riche pour que nous puissions nous permettre de consacrer une petite partie de nos ressources au partage de cette capacité de communiquer.

Le réseau de communications par satellite nous permet, d'abord et avant tout, d'étendre notre capacité de communiquer. Il ne serait pas logique de s'en remettre à la merci des seules forces du marché. En finançant, de façon sélective, la distribution des signaux via satellite, on ne fait que se conformer à la tradition en encourageant les Canadiens, qu'ils viennent des centres urbains à forte densité démographique ou des coins les plus reculés du pays, à se regarder bien en face. Où qu'ils vivent, ces citoyens font partie de notre nation; et est-il meilleur instrument que nos dramatiques et nos comédies, que nos bulletins de nouvelles ou nos émissions d'information pour nous rassembler et nous inviter à partager tous ensemble nos expériences mutuelles. Les Canadiens ont déjà approuvé l'extension d'autres moyens de communication jusque dans nos régions éloignées; nous croyons que, dans la mesure où il est nécessaire de fournir une gamme raisonnablement variée de services de radiodiffusion et d'émissions canadiennes à un coût abordable, il y a lieu de fournir une aide financière.

Recommandation 84

> Le Comité endosse la recommandation du Groupe de travail visant à réduire le coût des services de Cancom aux régions éloignées et mal desservies, qui constituent son marché principal.

Le Comité veut toutefois s'attaquer au problème qui est d'offrir des signaux canadiens et des émissions canadiennes à un coût abordable dans toutes les régions du Canada. Notre intention n'est assurément pas de subventionner la diffusion par Cancom des signaux américains.

À l'heure actuelle, plusieurs gouvernements provinciaux aident financièrement l'installation de réseaux de câblodistribution dans des petites localités où le coût par habitant serait trop élevé sans cette aide. Cependant, le mécontentement continuera de régner dans toutes les petites localités qui reçoivent des signaux canadiens de Cancom, dans la mesure où les gens trouvent démesuré le montant qu'ils paient mensuellement. Comme Cancom a accumulé une lourde dette, les possibilités d'interfinancement semblent limitées, du moins à moyen terme. En conséquence, le Comité croit qu'il y aurait lieu de fournir une aide financière publique de manière à abaisser à un niveau raisonnable le coût des signaux canadiens transmis aux abonnés dans les localités isolées et mal desservies. Quant aux services en français, il en est également question au chapitre 6.2.

Recommandation 85

> Il faudrait fournir aux localités isolées et mal desservies une aide financière directe pour réduire le coût de réception des signaux canadiens de radiodiffusion.

La taxe fédérale sur les services de programmation de télécommunications, introduite en 1983, comportait une disposition devant exempter les petits réseaux de câblodistribution. On a déclaré à l'époque :

> Les personnes qui fournissent des services à moins de 200 abonnés pour un visionnement personnel au cours d'un mois ne seront généralement pas obligées de demander une licence, et la taxe ne s'appliquera pas aux frais que ces personnes factureront pour les services de programmation. (Ministère des Finances, *Documents budgétaires*, Ottawa, 19 avril 1983, p. 36 et 37.)

Les petits systèmes de câblodistribution coûtent plus cher aux abonnés que les grands systèmes parce que les coûts fixes sont élevés. Selon Cancom, le taux moyen des services de base, en 1986, s'établissait à 10,67 $ par mois, mais il était de 18 $ à 25 $ dans les régions mal desservies. La proposition d'exempter les petits systèmes de la taxe était bien fondée. Cependant, l'exemption est accordée actuellement aux exploitants des systèmes plutôt qu'aux systèmes eux-mêmes. Il en résulte que lorsqu'un câblodistributeur dessert plusieurs petites localités au moyen de systèmes indépendants, si le nombre total des foyers abonnés à tous les systèmes est supérieur à 200, la taxe est alors payable séparément par chacun des systèmes, peu importe le nombre des abonnés de chacun. Il serait facile de remédier à ce problème. Le Comité croit que l'intention était d'exempter tous les petits réseaux et qu'il y a lieu d'apporter le changement voulu pour ce faire.

Recommandation 86

> Le ministre des Communications et le ministre des Finances devraient se consulter et s'entendre sur une modification fiscale acceptable qui exempterait tous les petits câblodistributeurs de la taxe sur les services de programmation de télécommunications.

La situation fiscale des téléspectateurs canadiens qui n'ont pas accès au câble diffère de celle des abonnés au câble. Les premiers achètent de plus en plus leur propre équipement de réception des signaux transmis par satellite. S'ils s'abonnent au service à réception directe de Cancom, ils doivent en

acquitter les frais au lieu de recevoir gratuitement les signaux américains par satellite et, en plus, payer la taxe fédérale sur les services de programmation de télécommunications. Le Comité est d'avis qu'il serait logique, compte tenu de l'exemption accordée actuellement aux petits réseaux de câblodistribution, d'exempter également les particuliers qui reçoivent directement les services canadiens de radiodiffusion par satellite.

Recommandation 87

> Les usagers des services canadiens de réception directe des signaux émis par satellite devraient être exemptés de la taxe fédérale sur les services de programmation de télécommunications, tout comme le sont les petits réseaux de câblodistribution.

4.2.4 Le rôle de Télésat dans la distribution de la radiodiffusion

Télésat est une société mixte qui appartient à part égale à l'État et aux compagnies de téléphone. Constituée par une loi fédérale en 1969, elle avait pour double objectif d'établir un réseau de satellites commercial et de recourir, dans la mesure du possible, à des matériaux et à des compétences canadiennes. Télésat peut transmettre à la fois des télécommunications et des signaux de télévision. À l'heure actuelle, elle est assujettie, à l'instar des sociétés de télécommunications, aux dispositions de la *Loi sur les chemins de fer* relatives à la tarification. Le Groupe de travail a fait un certain nombre de recommandations concernant Télésat et son importance en matière de diffusion de signaux de radio-télévision :

> Qu'une nouvelle loi définisse un régime spécial d'établissement des tarifs de radiodiffusion et de transmission de Télésat Canada. Que cette loi garantisse au consommateur des tarifs justes et raisonnables. Qu'elle autorise des tarifs plus économiques pour la commercialisation des services d'information et de divertissement. Que le gouvernement fédéral subventionne, le cas échéant, les services de radiodiffusion d'intérêt public assurés par Télésat Canada, afin de maintenir la viabilité des télécommunications par satellite au Canada. (Recommandation nº 25.1, *Rapport*, p. 650.)

> Que, dans le cadre de la souveraineté sur l'Arctique, des politiques de télécommunication et de radiodiffusion, des intérêts des usagers et de l'intérêt du public, le gouvernement revoie la question de la propriété de Télésat Canada, afin d'accorder à la Société l'importance qu'elle mérite compte tenu du rôle qu'elle joue en matière de transmission des services de radiodiffusion et de télécommunication dans les zones moins bien desservies. Qu'à cet égard, l'industrie de la radiodiffusion soit consultée, afin de définir les intérêts communs qu'une politique de télécommunication par satellite doit lui conférer. (Recommandation nº 25.2, *Rapport*, p. 651-652.)

Télésat envisage différemment le rôle qu'elle jouera à l'avenir. Dans un mémoire qu'elle a présenté au Comité, elle souligne que, outre l'importante composante que constituent ses services de radiodiffusion, elle offre également des services de télécommunications audio, visuels et informatiques qui comptent pour 48 p. 100 de ses revenus. De plus, elle travaille actuellement à la mise sur pied d'un service de satellite mobile qui, d'ici les sept prochaines années, devrait lui procurer 50 p. 100 de ses revenus actuels.

En ce qui concerne les recommandations du Groupe de travail, Télésat s'est opposée au dépôt d'une nouvelle loi visant à instituer un régime spécial en matière de tarification de la radiodiffusion parce qu'à son avis cela mettrait trop l'accent sur ses activités de radiodiffusion qui ne constituent pas, à ses yeux, le secteur qui croîtra le plus. D'autres témoins ont souscrit aux propositions du Groupe de travail.

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'entendre un grand nombre de témoins et de groupes donner leur opinion sur les activités de télécommunications de Télésat; cette tâche eut été énorme. Même si la position du Groupe de travail en la matière est intéressante, nous estimons que des recherches plus poussées devront être faites à cet égard et que le CRTC pourrait contribuer utilement au débat en tenant des audiences publiques sur cette question.

Recommandation 88

> Le CRTC devrait tenir des audiences publiques pour aborder l'ensemble des sujets faisant l'objet des recommandations 25.1, 25.2 et 26.4 du Groupe de travail et remettre par la suite un rapport à la ministre des Communications.

4.3 L'évolution des techniques de distribution

Diffuser signifie répandre alentour, disperser. Ce terme a été initialement adopté pour décrire l'émission de signaux radio accessibles à quiconque dispose d'un récepteur situé dans le rayon d'action d'un émetteur. Au départ, la radiodiffusion consistait en une communication radio partant d'un point central vers des points multiples, plutôt que vers un seul point. Très tôt cependant, il a été question de radiodiffusion par réseau : les émissions étaient diffusées par ligne de télécommunications d'un point à un autre, c'est-à-dire de studios centraux à des stations locales qui les transmettaient alors par la voie des ondes au grand public. Il a fallu établir des réseaux parce que la communication radio par ondes courtes sur de longues distances n'était pas suffisamment fiable. Le centre du réseau diffusait donc des signaux par l'intermédiaire d'une société de télécommunications — compagnie de téléphone ou de télégraphe — à la station de radiodiffusion et celle-ci composait, à son tour, un programme quotidien d'émissions publiques à partir de ses propres émissions et de celles du réseau. L'élément essentiel était que la station locale, tant à titre de composante d'un réseau que de station indépendante, régissait la distribution individuelle.

La télévision, dont les signaux vont en ligne droite jusqu'à l'horizon seulement, a commencé de la même manière : ses réseaux centraux étaient reliés à des stations locales qui diffusaient les émissions. Encore là, les sociétés de télécommunications ont servi de lien entre les studios du réseau et les stations locales, mais cette fois par relais micro-ondes qui donnent une largeur de bande suffisante pour transmettre les signaux de télévision. Sur de faibles distances, on pouvait avantageusement utiliser un câble coaxial pour transmettre les signaux de télévision. À l'occasion, les stations de radio et de télévision se servaient de réémetteurs pour étendre leur portée.

Dans le domaine de la télévision, on a vite vu apparaître un nouveau type de réseau. Au lieu de faire appel à une société de télécommunications pour transmettre des signaux destinés à la diffusion locale, le nouveau type de réseau captait, au moyen d'une antenne communautaire, les signaux locaux transmis par la voie des ondes et les transmettait par câble coaxial aux récepteurs domestiques dans des zones environnantes qui ne pouvaient généralement pas les capter en direct. Avec le temps, la télévision à antenne communautaire, couramment appelée câble, a commencé à utiliser des relais micro-ondes fournis par les sociétés de télécommunications pour mettre des signaux de télévision américains éloignés à la disposition des auditoires des villes canadiennes. C'était le début des systèmes de distribution, qui ont court-circuité les stations locales.

Le rejet dans l'ombre des stations locales a été accentué par un fait nouveau : l'avènement de la communication par satellite. Celle-ci permettait d'établir un lien direct entre les pourvoyeurs d'émissions et le récepteur domestique ou les systèmes de câblodistribution. Elle faisait également partie du système de la société de télécommunications qui servait à diffuser des émissions. En outre, la communication par satellite servait à la collecte d'informations et aux émissions d'information.

Au tout début, on percevait le satellite comme un superémetteur positionné dans l'espace qui pouvait transmettre directement les signaux de radio et de télévision aux auditoires de tout un continent. Mais cette vision des choses ne s'est pas matérialisée. Au lieu de cela, on a eu recours à la transmission satellite-câble pour effectuer une sorte de distribution de masse de stations individuelles (qu'on a ensuite appelées superstations), de services spécialisés ou de canaux de télévision payante. La diffusion directe par satellite a fortuitement vu le jour, sans que les sociétés de radiodiffusion l'aient voulu, grâce à des esprits innovateurs qui ont conçu et construit des antennes paraboliques pour capter sur leur petit écran les signaux provenant de satellites. Le Groupe de travail a conclu que, bien que la radiodiffusion directe par satellite soit très utile pour desservir les régions éloignées ou peu peuplées, il n'en demeure pas moins que, pour des raisons techniques et pratiques, les réseaux de diffusion satellite-câble conserveront vraisemblablement la faveur des régions fortement peuplées. (*Rapport*, p. 55.)

Pour ce qui est de la diffusion des signaux radio, le satellite est devenu important pour la transmission des émissions souscrites ou de réseaux. Dans quelques années, il se pourrait bien que la transmission directe des signaux radio par satellite à des récepteurs mobiles, grâce à la transmission numérique, accroisse le rayonnement de la radio en améliorant sa fiabilité et sa qualité sonore.

Aux États-Unis, on a créé un autre type de distribution en recourant à la transmission par relais micro-ondes terrestres pour la diffusion directe d'émissions de télévision. Le système, appelé système multivoie de distribution multipoint, ou SMDM, transmet les signaux d'un maximum de 31 canaux de télévision sur une distance pouvant atteindre 50 kilomètres. Les récepteurs doivent être dotés d'antennes spéciales et d'un convertisseur qui transforme les fréquences micro-ondes en signaux que peut capter le récepteur domestique. Comparativement à la transmission par satellite, le système multivoie de distribution multipoint, parfois appelé «câble sans fil», permet aux consommateurs de s'équiper à moindres frais. Aux États-Unis, le

SMDM sert souvent à la télévision éducative durant le jour et, en soirée, à la diffusion d'émissions de divertissement.

Le CRTC n'a établi de règlement concernant le SMDM au Canada qu'à l'automne 1987. À ce moment-là, le Conseil a annoncé des directives qui concernaient non seulement le SMDM, mais aussi les systèmes de radiodiffusion directe par satellite et les systèmes de télévision payante. Pour les trois types de distribution, le CRTC a adopté la terminologie qu'avait précédemment établie le Comité et qui assimilait ces titulaires de licences à des entreprises de distribution. Dans son sixième rapport, le Comité a recommandé que la *Loi sur la radiodiffusion* dispose que les câblodistributeurs et autres distributeurs dont les services consistent à distribuer les services de programmation provenant de stations de radio et de télévision ou de réseaux, obtiennent des licences d'exploitation en tant qu'entreprises de distribution. (*Sixième rapport*, p. 25-26.)

Actuellement, le Canada s'est engagé dans de longues négociations avec les États-Unis au sujet de la réglementation des SMDM le long de la frontière. Pour que les systèmes des deux pays n'empiètent pas l'un sur l'autre, il faudra que les émetteurs soient suffisamment éloignés de la frontière ou qu'ils soient placés dos à dos de manière que leurs faisceaux directionnels ne dépassent pas les limites des pays respectifs. Il faudra peut-être prendre un certain nombre d'autres précautions d'ordre technique. La situation est particulièrement délicate dans la région de Windsor-Détroit, où un titulaire américain de licence d'exploitation d'un SMDM veut placer son émetteur à proximité de la rive, en face de Windsor.

Après avoir entendu des témoins de la région de Windsor et avoir examiné la question, le Comité trouve extrêmement troublante l'approche que le Canada semble vouloir adopter à ce sujet dans ses négociations avec les États-Unis. Une entente provisoire semblait reposer sur le principe du «premier arrivé, premier servi», ce qui pourrait être interprété par les exploitants américains comme une invitation à saturer les zones frontalières canadiennes avec leur système, tout comme ils étaient parvenus à le faire aux premiers jours de la radiodiffusion, dans les années 1920. Il a fallu des années d'âpres négociations pour que le Canada parvienne à réparer les torts subis pendant ces années et à obtenir sa juste part des fréquences radio.

Si les 31 canaux SMDM de Detroit sont distribués par un seul émetteur omnidirectionnel placé à proximité de la rive, les États-Unis auront acquis, au détriment des SMDM canadiens, la possibilité de desservir

Windsor et les régions environnantes des comtés d'Essex et de Kent. Les mesures techniques proposées dans l'entente en vue de permettre à un exploitant canadien d'utiliser lui aussi les canaux ne sont pas convaincantes. Il semble que l'exploitant américain soit résolu à desservir et la rive canadienne et la rive américaine, ce qui exclurait la possibilité d'un service canadien, sauf s'il y avait moyen de conclure des ententes prévoyant soit l'installation d'un émetteur à une certaine distance de la frontière, soit l'utilisation d'un faisceau directionnel.

Les choses en sont là à un moment où le Canada a magnifiquement réussi à inciter les téléspectateurs de la région de Windsor à regarder les émissions canadiennes grâce aux efforts d'une entreprise de câblodistribution, la CUC Limited qui importe des signaux canadiens par relais micro-ondes de Toronto et de Hamilton. De plus, le ministère des Communications a récemment approuvé l'installation par CUC de huit canaux SMDM dans la région de Windsor.

Ces dernières années, le Canada et les États-Unis se sont entendus pour partager la capacité de diffusion du spectre. Nous estimons qu'il devrait en être de même en ce qui concerne les SMDM, s'il s'avère impossible de limiter les signaux à l'espace aérien des pays respectifs.

Recommandation 89

> Le Canada devrait rejeter le principe du «premier arrivé, premier servi» en tant que critère pour l'octroi de licences d'exploitation d'un système multivoie de distribution multipoint (SMDM) qui chevauche la frontière canado-américaine. Les deux pays devraient conclure une entente qui limite la portée des signaux SMDM à leur pays respectif, ou bien respecte le principe traditionnellement admis voulant que chaque pays ait une juste part des fréquences.

On peut aussi assurer la distribution au moyen d'un système de télévision à antenne communautaire (STAC) ou d'un système de télévision à antenne communautaire satellite (STACS), dispositifs dont sont dotés de nombreux immeubles à appartements et hôtels. Il s'agit de mini-systèmes de câblodistribution intégrés et privés. Le propriétaire de l'immeuble érige alors une tour ou une antenne parabolique et offre aux occupants un choix de canaux.

Les systèmes de distribution modernes se caractérisent, entre autres choses, par la capacité qu'ont acquises les ondes sous-porteuses à l'intérieur d'autre signaux. Par exemple, un signal radio MF alimente un canal d'opération multiplex de communication subsidiaire (OMCS), qui peut servir à diffuser de la musique d'ambiance dans des magasins, à programmer des émissions en langues minoritaires, à fournir des services de lecture à l'intention des personnes aveugles, un service de télétexte et d'autres services encore. La télévision dispose d'un intervalle vertical de suppression de trame qu'on utilise pour transmettre notamment les sous-titres codés pour malentendants qui figurent à l'écran quand on actionne un décodeur. La télévision en stéréophonie offre un canal de programmation audio secondaire et un canal multiplex.

L'une des grandes inconnues en matière de techniques de distribution est le rôle que jouera la fibre optique dans le système. Grâce aux fibres optiques, on peut transmettre des signaux de télévision ou d'autres signaux sur un faisceau de lumière se déplaçant dans un câble qui contient des fibres de verre ou d'autres fibres transparentes de la taille d'un cheveu. Les hautes fréquences de transmission — qui sont de l'ordre du milliard de cycles par seconde, ou gigahertz — confèrent à la fibre optique une capacité étonnante de transmission compte tenu de sa taille et de son poids, atout appréciable à une époque où la transmission numérique et la télévision à haute définition accaparent de plus en plus la largeur de bande. La fibre optique qu'on installe aujourd'hui dans les lignes téléphoniques interurbaines et les câbles transocéaniques, devrait à la longue remplacer les deux fils de cuivre torsadés qui assurent le service téléphonique à domicile. On pourrait ainsi disposer chez soi d'une largeur de bande pouvant acheminer un service vidéo, la voix et des données. Parallèlement, les entreprises de câblodistribution qui commencent à utiliser la fibre optique dans leurs lignes interurbaines, pourraient un jour assurer les services résidentiels par ce même moyen.

À Montréal, le Comité a examiné les nouveaux systèmes interactifs mis au point par la deuxième entreprise de câblodistribution en importance au Canada, le Groupe Vidéotron Ltée qui veut en faire des applications commerciales et récréatives. Vidéotron offre une grande variété de services d'information et de divertissement transmis par câble.

Les possibilités qu'offre la technologie, nouvelle ou en expansion, favorisent la concurrence entre les pays, les entreprises et les institutions, et parfois, engendrent des conflits. À mesure qu'évoluent les techniques de distribution, les distributeurs se font souvent concurrence bien qu'ils

dépendent les uns des autres. Les radiodiffuseurs conventionnels craignent de perdre, au profit des câblodistributeurs et d'autres distributeurs, le lien qui les rattache directement aux auditeurs et aux téléspectateurs et de devenir de simples fournisseurs d'émissions raccordés à un système intégré. Les entreprises de câblodistribution, en tant qu'industrie, cherchent à conserver leur mainmise sur les moyens de transmission et à éviter d'être évincées par les grosses compagnies de téléphone. Les distributeurs par satellite sont déterminés à conserver et à étendre leur marché en tant qu'entreprises exploitantes et se contenteraient de supplanter les câblodistributeurs en transmettant les émissions directement dans les foyers. Aux États-Unis, les distributeurs de système de distribution multipoint se voient concurrencer les entreprises de câblodistribution pour offrir un service multivoie. Au Canada, la réglementation du CRTC limite l'exploitation éventuelle d'un SMDM à la prestation de services facultatifs dans toute région où ce service concurrencerait un système de câblodistribution; la directive du CRTC semble faire en sorte que les SMDM soient exploités par des entreprises de câblodistribution là où ils serviraient à étendre le service aux zones non câblées.

Au Canada, on n'a pas encore trouvé le moyen de concilier ces intérêts divergents. On s'en est remis, jusqu'à un certain point, au CRTC et le ministère des Communications tente aussi de régler le problème, mais il arrive difficilement à formuler une politique à cause justement des pouvoirs que détient le CRTC. Au Japon, la coordination des efforts du gouvernement, du radiodiffuseur public, de la grande industrie et des autorités chargées des télécommunications explique le progrès soutenu qu'a marqué là-bas la télévision à haute définition. Dans la plupart des pays européens, la propriété publique du système de radiodiffusion et des communications, de même que la politique de soutien à l'industrie nationale pour qu'elle puisse répondre au défi japonais, ont suscité une coordination similaire. Aux États-Unis, la dynamique du marché, étayée par une législation anti-coalition et soutenue par une réglementation ou une déréglementation marquée par la souplesse, a donné lieu à un nombre appréciable d'expériences et d'études de marché qui ont permis de dégager les préférences du public en matière de techniques de distribution. Le Canada, par contre, n'a pas réussi à rassembler les divers groupes d'intérêts selon les modèles japonais ou européens, ne pouvant par ailleurs reproduire dans le domaine de la radiodiffusion le modèle du marché américain sans abandonner les impératifs culturels canadiens, comme nous l'avons expliqué ailleurs dans ce rapport.

La ministre des Communications a maintes fois rappelé au Comité combien il était important d'avoir au Canada un «système de distribution fort

et dynamique» en matière de radiodiffusion. (*Procès-verbaux*, 56 : 14.) Elle a signalé qu'elle était un peu déçue de constater que le Groupe de travail n'était pas allé plus loin dans ses conclusions quant aux incidences du progrès technologique sur la politique de la radiodiffusion et nous a demandé de porter une attention spéciale aux questions de technologie.

Depuis 1983, le gouvernement canadien a eu pour politique de privilégier la câblodistribution comme mode de distribution pour la télévision canadienne. C'était approprié vu la très grande pénétration du câble au Canada. Comme la câblodistribution a finalement servi à diffuser surtout les émissions de télévision américaines, le Canada devait affirmer son droit de contrôle s'il ne voulait pas laisser aux mains des diffuseurs américains ce qui était en passe de devenir le principal canal de distribution de la télévision. Le câble est maintenant accessible à près de 85 p. 100 des foyers canadiens et environ 66 p. 100 d'entre eux y sont abonnés. Il permet de multiplier presque sans limite le nombre de canaux que les auditeurs peuvent capter, en particulier si l'on y intègre éventuellement la technologie de la fibre optique et si l'on fait appel aux systèmes à commutation pour les services interactifs. Le câble est aussi une source de recettes fiscales dont le gouvernement peut se servir pour financer la production d'émissions canadiennes par l'intermédiaire du Fonds de développement d'émissions canadiennes de télévision de Téléfilm Canada. Il permet aussi d'imposer des frais supplémentaires aux abonnés des services facultatifs, opérant ainsi une distinction entre la radiodiffusion de masse et la radiodiffusion destinée à un auditoire limité.

En tant que véhicule de distribution de masse, la câblodistribution a été définie par M. E.S. (Ted) Rogers, président directeur-général de Rogers Communications Inc., comme étant un abonnement de base élargi comprenant à peu près 35 à 40 canaux. (*Procès-verbaux*, 65 : 193.) Cet abonnement permet de capter en direct non seulement une foule de canaux locaux, régionaux et éloignés, mais aussi d'accéder à tout un éventail de services spécialisés, comme ceux dont le CRTC a autorisé l'intégration, dans quelques mois, au service de base. Ce service élargi n'est pas gratuit comme la réception en direct, mais il est offert moyennant un tarif mensuel peu élevé. Naturellement, il ne se limite pas aux canaux 2 et 13 et nécessite, pour que l'abonné bénéficie de tout le service, l'utilisation d'un convertisseur, dispositif qui est devenu un complément presque courant du téléviseur. Le câblodistributeur peut aussi offrir des services spécialisés : réception de certains programmes spéciaux ou projection de longs métrages, par exemple, pour lesquels l'abonné doit verser un supplément, et d'autres services interactifs.

Le système multivoie de distribution multipoint (SMDM), le service par satellite, ou les réémetteurs de faible puissance peuvent être utilisés comme complément au câble lorsque la câblodistribution n'est pas possible. Par ailleurs, comme nous l'avons dit en étudiant la télévision à haute définition, nous croyons qu'il faudrait également que la politique de la radiodiffusion offre la possibilité que la télévision de haute technologie puisse un jour être captée en direct, surtout que les téléviseurs seront sans doute beaucoup plus légers et transportables dans les années à venir. Enfin, même si les entreprises de câblodistribution retransmettent aussi les émissions radiophoniques, seul un petit nombre d'abonnés en profitent. Il semble que la distribution en direct doive demeurer de loin le principal mode de distribution pour la radio.

Le différend qui sépare encore les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone est plus institutionnel que technologique. Voilà un domaine où une politique coordonnée, parrainée par le gouvernement, serait très profitable. Il est compréhensible que les câblodistributeurs, qui investissent de grosses sommes pour accroître le nombre de canaux et améliorer la qualité des signaux qu'ils distribuent, veuillent obtenir l'assurance qu'ils ne seront pas à la merci des compagnies de téléphone. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, qu'avec Bell Canada, Northern Telecom et Bell Northern Research, le Canada possède l'un des plus importants conglomérats de distribution, de fabrication et de recherche du monde dans le domaine de la téléphonie. D'autres sociétés de télécommunications et de fabrication participent activement aussi au développement de la fibre optique et elles ne peuvent être ignorées. C'est là un problème épineux que le gouvernement doit affronter comme on l'a signalé dans une étude récente :

> Rationaliser les points de vue des sociétés de téléphone et des entreprises de câblodistribution constitue un défi de taille. D'une part, les compagnies de téléphone envisagent que d'ici dix ans, elles pourront desservir les foyers en utilisant les fibres optiques pour répondre à leurs propres besoins et elles attendent impatiemment de pouvoir exploiter cette nouvelle technologie en intégrant à leurs activités, le service vidéo. D'autre part, les câblodistributeurs pensent que les câbles coaxiaux suffiront à combler les besoins; ils n'estiment pas que ce changement technologique soit nécessaire, ne voient pas l'utilité de remplacer les systèmes et hésitent à céder la propriété et le contrôle de ce secteur. (Nordicity Group Limited, *Use of Common Fibre Optics Distribution Facilities for Telecommunications and Broadcasting*, Rapport au ministère des Communications, 16 juin 1986.)

L'Association canadienne de télévision par câble a affirmé au Comité qu'elle reste fermement convaincue que s'il est souhaitable d'utiliser la fibre

optique pour acheminer les signaux de télévision dans les foyers, ce devrait être les câblodistributeurs et non les compagnies de téléphone qui devraient le faire. Le vice-président, Technologie et Planification, de l'ACTC, M. Roger Poirier, a nié en ces termes qu'il existait une convergence entre les entreprises de câblodistribution et les sociétés de téléphone :

> Le fait, a-t-il dit, que le câble ou les télécommunications s'orientent vers l'utilisation de la fibre optique, ne signifie pas grand-chose en termes de convergence. En fait, nous utilisons ces techniques de façon très différente. Nous utilisons également les uns et les autres les micro-ondes, et également les satellites, depuis quelque temps. Demain, nous utiliserons également toutes les fibres optiques. Le fait que nous utilisions la fibre optique ne doit pas nous amener nécessairement à parler de convergence. Nous sommes en fait très spécialisés. De notre côté, nous utilisons de façon optimale certaines techniques pour transmettre et communiquer un nombre important de signaux sur des bandes de fréquences larges. Les compagnies de téléphone de leur côté utilisent également de façon optimale certaines techniques, et elles sont organisées en réseau à commutation; et je suis sûr qu'elles sauront également utiliser la fibre optique de la meilleure façon possible en fonction des exigences techniques. (*Procès-verbaux*, 69 : 81.)

L'ACTC soutient que quel que soit le type de réseau à commutation qu'utiliseront les câblodistributeurs dans les années futures, il sera différent de celui qu'emploieront les compagnies de téléphone. Par contre, une bonne partie de la recherche sur la fibre optique et la télévision indiquent qu'il est possible que certaines compagnies de téléphone participent au développement de cette technologie au Japon, en Europe et aux États-Unis. Les essais pratiques d'un système téléphonique et vidéo intégré, à fibre optique, qui ont eu lieu à Élie, au Manitoba, ont été effectués conjointement par le Manitoba Telephone System et le ministère des Communications. Dans un cas comme dans l'autre, il semble que le pouvoir de réglementer ce secteur appartienne clairement au gouvernement fédéral. En vertu d'une décision du tribunal, les câblodistributeurs, en tant qu'entreprises réceptrices de signaux de radiodiffusion, relèvent du gouvernement fédéral. Certaines compagnies de téléphone ressortissent à la compétence provinciale, mais la Cour d'appel fédérale a statué [*Alberta Government Telephones* v.*Canadian Radio-Television and Telecommunications*, (1986) 2 F.C. 17.9, 24 D.L.R. (4th) 608 (F.C.A.)] que l'acheminement de programmes par ces entreprises était de compétence fédérale.

> Le tribunal a soutenu qu'une de ces entreprises, en vertu de ses ententes de raccordement avec les autres membres de Télécom Canada et à cause de la nature de son trafic de réseau, l'Alberta Government Telephones est une «entreprise de raccordement» et, partant, elle relève du gouvernement fédéral, et que son statut de société d'État provinciale ne l'exempte pas des règlements du CRTC aux termes de la loi actuelle. (Nordicity Group, Étude sur la fibre optique, p. 62-63.)

Le Comité admet avec la Ministre que les exploitants de systèmes de câblodistribution ne devraient pas faire de la radiodiffusion, ni exploiter des systèmes hybrides de distribution de programmes. Cela ne veut toutefois pas dire que les compagnies de téléphone ne devraient pas louer, une partie de leur capacité de transmission par fibre optique aux câblodistributeurs. Comme les représentants de Bell Canada l'ont signalé au Groupe de travail, les règlements actuels du CRTC ne permettent pas ce genre de collaboration.

> Dans d'autres pays, comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, les compagnies de téléphone peuvent louer une certaine largeur de bande aux compagnies de câblodistribution. Au Canada, les compagnies de téléphone doivent louer l'intégralité du câble aux compagnies de câblodistribution et ne peuvent reprendre aucune partie de cette location. En vertu d'un autre règlement, les compagnies de câblodistribution doivent posséder leurs propres amplificateurs et leurs propres branchements locaux au câble, même si elles louent le câble lui-même d'une société de téléphone. Ces règlements s'opposent à une association entre les compagnies de téléphone et les compagnies de câblodistribution, laquelle permettrait d'acheminer jusqu'aux foyers la vidéo et différents types de télécommunications transitant par les mêmes fibres optiques. (*Rapport*, p. 80.)

Le Comité est d'avis qu'il ne conviendrait pas qu'un organisme comme le nôtre, qui n'a ni la compétence technique ni le mandat voulus, s'avise de formuler une recommandation sur un sujet de cette importance. Bien que la Ministre ait insisté pour que nous examinions les incidences de la technologie future, le gouvernement devra convenir que ces points devront être étudiés séparément et faire l'objet d'audiences publiques et de consultations avant que des décisions soient prises. Nous invitons toutefois les groupes intéressés à la radiodiffusion et aux télécommunications au Canada à déployer ensemble de nouveaux efforts pour arriver à un consensus. Nous devons éviter de gaspiller en litiges inutiles les ressources, le temps et l'énergie dont nous avons besoin pour améliorer nos systèmes de radiodiffusion et de télécommunications.

Bien que le Comité ne soit pas disposé à recommander des solutions technologiques précises, il proposera des façons de procéder qui pourraient contribuer à faire un meilleur choix.

Les progrès de la technologie de distribution nous montrent combien il importe que la *Loi sur la radiodiffusion* prévoie des mécanismes donnant au Cabinet le droit d'intervenir directement dans les grandes orientations du CRTC. Il se produira sûrement, d'ici 15 ou 20 ans des changements technologiques encore imprévisibles, mais il ne faudrait pas que le Canada

soit obligé de modifier la *Loi sur la radiodiffusion* toutes les fois que la technologie progresse.

La politique nationale de la radiodiffusion devrait tenir compte de toutes ces questions et permettre au CRTC d'intervenir à titre d'organisme consultatif et non d'organisme de réglementation chargé de régler tout seul ces problèmes. Une fois investi, comme nous le recommandons et comme le gouvernement l'a accepté, du pouvoir d'orienter la politique du CRTC sous la surveillance d'un comité parlementaire, le Cabinet pourra commencer à exercer cette prérogative à l'égard de cette question et d'autres sur lesquelles on n'est pas arrivé à formuler de politique nationale cohérente.

Recommandation 90

> Le gouvernement devrait user de ses bons offices, y compris du droit d'orienter le CRTC qu'on propose de lui reconnaître dans la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, pour encourager la coordination et les efforts concertés entre les divers groupes intéressés au développement de la technologie de la distribution, afin de promouvoir les objectifs du système canadien de radiodiffusion. Ce processus fera appel à la participation du public, notamment à des audiences de la part du CRTC et à un examen par le comité parlementaire compétent.

4.4 Les sociétés exploitantes de télécommunications et les entreprises de distribution de radiodiffusion

Bien des entreprises de télécommunications, comme Bell Canada, le Canadien National Canadien Pacifique Télécommunications (CNCP), et Telesat Canada, dispensent leurs services aux radiodiffuseurs et aux entreprises de câblodistribution. Mais elles les traitent de la même manière que leurs autres clients, sans se préoccuper du contenu de leurs messages, en l'occurrence de leurs programmes. Elles se contentent de transmettre les signaux de radiodiffusion d'un point à l'autre sans être responsables des services qu'elles fournissent au public.

Le Comité est d'avis que les exploitants de services de télécommunications devraient s'en tenir à ce rôle et ne pas détenir de licences à titre d'entreprises de retransmission de programmes, ni d'entreprises de distribution telles que définies dans la nouvelle proposition de classification. Si on leur permettait de jouer un double rôle, on porterait éventuellement atteinte au rôle que jouent ces deux catégories d'entreprises du fait qu'elles pourraient s'accorder des conditions avantageuses.

Recommandation 91

> Les entreprises de télécommunications ne devraient pas être autorisées à détenir des licenses pour retransmettre ou distribuer des émissions de radiodiffusion, ni directement ni par l'intermédiaire de filiales.

Nous aimerions également signaler l'intérêt que nous portons au problème que posent l'intégration verticale et les conflits d'intérêts qui peuvent en découler, ainsi que les transactions avec liens de dépendance dans le secteur de la radiodiffusion. Bien que nous ayons recommandé l'octroi de licences distinctes aux entreprises de distribution qui excercent les deux activités, nous avons pris soin, pour la même raison, de nous assurer qu'elles n'abusent pas du contrôle qu'elles exercent sur la distribution. Voilà pourquoi, nous disons dans la recommandation n° 51 de notre sixième rapport, que :

> La loi devrait stipuler qu'aucune entreprise de distribution ne devrait posséder d'intérêts, ou être copropriétaire, dans un service de télévision payante, un service spécialisé ou un autre service de programmation de réseau qui est distribué par cette entreprise, en vertu d'une entente contractuelle entre le réseau titulaire d'une licence et l'entreprise de distribution, ou lorsque la transmission exige l'autorisation du réseau ou de l'entreprise de distribution.

V LA PARTICIPATION DU SECTEUR PUBLIC

5.1 La Société Radio-Canada : obligation de rendre compte et efficacité

5.1.1 La responsabilité de Radio-Canada envers le Parlement

Dans le présent chapitre, nous proposons un meilleur type de rapports entre la Société Radio-Canada et le Parlement. Nous souhaitons renforcer et étoffer les mécanismes qui permettent à la SRC de rendre des comptes au Parlement. Notre objectif est de renforcer et non pas d'affaiblir le réseau public de radiodiffusion.

Au Canada, la radiodiffusion publique répond à un besoin impérieux. Radio-Canada assure des services de radiodiffusion au plus grand nombre possible de Canadiens, même dans les régions où il ne serait probablement pas rentable pour les radiodiffuseurs privés de fournir ces services. Par ses émissions de radio et, de plus en plus, de télévision, Radio-Canada joue un rôle indispensable en diffusant une vaste gamme d'émissions typiquement canadienne. La Société, dans le cadre de son mandat, s'est dotée d'une infrastructure complexe qui comprend six réseaux ainsi que des stations de radio et de télévision.

Étant une société d'État, Radio-Canada se doit de rendre des comptes au Parlement et au public. Radio-Canada fera toujours l'objet d'un examen public minutieux. Presque tout le monde a une opinion sur la programmation, les responsables et le contenu des émissions de Radio-Canada; et même les plus ardents défenseurs du réseau public de radiodiffusion n'hésitent pas à exprimer leurs préoccupations et leurs critiques.

Non seulement Radio-Canada appartient à l'État, mais elle reçoit des fonds publics importants : 907 millions de dollars en 1988-1989. Le Parlement, le gouvernement et la population du Canada ont naturellement tout intérêt à s'assurer que Radio-Canada dépense ces fonds judicieusement. Puisque c'est le Parlement qui approuve les crédits de Radio-Canada, il lui incombe particulièrement de veiller à ce que ces fonds soient dépensés d'une manière conforme au mandat de la Société. Les activités de la SRC sont

nombreuses et complexes, et il en est de même de l'obligation qui en découle, c'est-à-dire la responsabilité envers la population.

La Société Radio-Canada a souvent été perçue comme une institution bureaucratique dominée par une superstructure très lourde. Une certaine bureaucratie est inévitable étant donné les diverses activités de la Société dans le domaine de la radiodiffusion et le fait qu'elle doit gérer un ensemble complexe de ressources techniques et d'activités créatrices. Les compressions budgétaires des dernières années ont eu l'avantage d'entraîner la rationalisation rigoureuse des activités de Radio-Canada. Elles ont cependant eu des répercussions sur la programmation.

Pour recueillir l'adhésion du Parlement et du public, Radio-Canada doit donc planifier minutieusement ses activités et s'administrer efficacement, et surtout *rendre des comptes* à cet égard. Il faut faire une distinction entre cette obligation et l'autonomie ou l'indépendance de Radio-Canada en ce qui concerne ses décisions en matière de programmation. Radio-Canada est un radiodiffuseur public, non pas un radiodiffuseur d'État, comme nous l'avons fait remarquer dans notre Quatrième rapport (p. 21 : 34.) Personne ne souhaite que Radio-Canada soit gérée par le gouvernement ou qu'elle en devienne l'apologiste ou le propagandiste. Radio-Canada doit demeurer libre de toute ingérence politique.

Le Comité estime que les rapports qui existent actuellement entre Radio-Canada et le Parlement laissent à désirer ou qu'ils ne sont pas assez bien définis. Certaines faiblesses contribuent à créer des idées fausses et sont souvent à l'origine d'affrontements inutiles et d'opinions outrancières quant aux faiblesses de la SRC. Nous croyons qu'en améliorant les mécanismes qui permettent de rendre des comptes, on pourra instaurer des rapports plus constructifs qui ne diminueront nullement l'autonomie de la SRC en matière de programmation, bien au contraire. Il en résultera une plus grande confiance à son égard.

LA RESPONSABILITÉ MULTIPLE DE RADIO-CANADA

En plus d'être responsable devant le Parlement et le gouvernement, la Société Radio-Canada doit rendre des comptes à ses annonceurs (pour ses activités commerciales), au CRTC, à ses stations affiliées et à son auditoire. Le Groupe de travail a fait allusion au «réseau inextricable de relations de responsabilité» de Radio-Canada, et a ajouté : «Nous sommes profondément convaincus que Radio-Canada doit aujourd'hui rendre des comptes à tant

d'organismes — le Parlement et ses comités, le ministère des Communications, le Conseil du Trésor, le CRTC, le vérificateur général — qu'il y a de quoi l'inciter à ne plus répondre de rien». (*Rapport*, p. 344.) On lit plus loin dans le rapport du Groupe de travail :

> Paradoxalement, nulle autre société d'État n'a à supporter un si lourd appareil de surveillance. Ces structures sont démoralisantes pour Radio-Canada et coûteuses pour le contribuable. Loin de garantir un contrôle efficace de gestion des dépenses et des critères valables de mesures du rendement, le carçan actuel est source de frustration pour toutes les parties. Même allégeant ses chaines, Radio-Canada n'en connaitrait pas moins des difficultés de responsabilité en sa qualité d'organisme public aux activités de création souvent controversées. (*Rapport*, p. 344.)

Les activités de la Société Radio-Canada en tant que radiodiffuseur sont réglementées par le CRTC. Certains soutiennent que ce contrôle d'un service gouvernemental par un autre fait double emploi et est inutile. En définitive, le Comité considère toutefois qu'il est souhaitable que le CRTC assure une surveillance générale de l'ensemble du système de radiodiffusion. Cependant, la responsabilité de la SRC envers le CRTC ne dégage pas la Société de l'obligation de rendre des comptes au Parlement. Le CRTC tire son autorité et son mandat de la *Loi sur la radiodiffusion*; la loi, le CRTC et Radio-Canada sont tous trois des émanations du Parlement.

Radio-Canada doit également rendre des comptes à son conseil d'administration dont les membres sont nommés par le gouvernement. Dans notre quatrième rapport, nous avons proposé de raffermir l'autorité du conseil en créant deux postes distincts de président du conseil d'administration et de président-directeur général et en inscrivant dans la loi le rôle du comité de vérification.

À titre de société d'État, Radio-Canada doit négocier avec le Conseil du Trésor et avec le ministère des Communications pour les questions de financement et doit respecter les règles gouvernementales dans ce domaine. Ses états financiers et ses activités sont vérifiés annuellement par le vérificateur général qui fait rapport au Parlement. En même temps, il est admis que Radio-Canada est fondamentalement différente des autres sociétés d'État et organismes gouvernementaux; par exemple, la SRC et d'autres sociétés d'État oeuvrant dans le domaine culturel ont été exemptées des nouvelles dispositions de la *Loi sur l'administration financière* qui ont été introduites par le projet de loi C-24 et qui visent à resserrer le contrôle ministériel et à améliorer la gestion des sociétés d'État.

La SRC relève directement du Parlement. Son rapport annuel est déposé au Parlement et ses prévisions de dépenses d'immobilisations et de fonctionnement doivent être approuvées par le Parlement chaque année. Comme le notait toutefois le Groupe de travail, «le Parlement ne peut exercer un contrôle permanent ou détaillé des dépenses. La raison en est, d'une part, que certaines dépenses de Radio-Canada demeurent à l'abri de l'attention publique et que, d'autre part, cette institution est trop vaste et complexe pour quiconque n'est pas un expert-comptable». (*Rapport*, page 347.)

Sur la nature des rapports qui existent entre Radio-Canada et le Parlement, le Groupe de travail a dit : «on pourrait faire valoir également que la responsabilité de gestion de la Société à l'égard du Parlement l'emporte sur toutes les autres considérations, non seulement parce qu'elle émane de lui, mais aussi parce qu'il est de loin sa principale source de revenus.» (*Rapport*, p. 344.) Il ajoute que la Société doit rendre compte au Parlement de la façon dont elle gère les fonds publics et que les «ministres partagent (cette responsabilité) avec les autres membres du Parlement qui se préoccupent de ce que Radio-Canada dépense ses crédits conformément à son mandat législatif et aux autres règlements en vigueur». (*Rapport*, p. 346.) Le Comité souhaite formuler des propositions qui permettront de mieux définir le processus par lequel la SRC doit rendre compte au Parlement de ses activités et lui montrer qu'elle remplit efficacement son mandat.

LA NÉCESSITÉ D'UNE PLANIFICATION À LONG TERME

Le Groupe de travail a recommandé pour la Société Radio-Canada une planification à long terme s'accompagnant d'un financement stable pour plusieurs années, afin de supprimer l'élément d'incertitude qui existe actuellement. La planification ordonnée est importante dans le domaine de la télévision, car il s'écoule souvent plusieurs années entre la production d'une émission et sa diffusion.

La notion de financement à long terme est distincte de celle du niveau de financement; le but de l'exercice est d'éviter les fluctuations — le caractère imprévisible, les baisses ou augmentations imprévues — de manière à rendre la Société plus facile à gérer. En attirant l'attention sur les priorités à long terme de la Société, on stimulera également la discussion sur le niveau de financement souhaitable.

Le financement à long terme de Radio-Canada a déjà été proposé dans le passé, mais a été rejeté ou du moins n'a pas été appliqué pour diverses raisons. La *Loi sur la radiodiffusion*, adoptée en 1968, renfermait à l'origine une disposition prévoyant le financement à long terme des dépenses de fonctionnement de Radio-Canada, mais cette disposition a soulevé un tel tollé qu'on l'a retirée à la dernière minute afin de pouvoir faire adopter le projet de loi. Les opposants soutenaient que la mesure dérogeait à la règle que le Parlement contrôle les cordons de la bourse. Selon le secrétaire d'État de l'époque, le gouvernement avait l'intention de présenter un projet de loi distinct sur le financement de la Société Radio-Canada, mais ce projet de loi n'a jamais vu le jour.

À l'heure actuelle, la Société Radio-Canada dépend principalement des crédits votés chaque année par le Parlement, qui représentent 76 p. 100 de son budget. Le reste provient surtout de la vente de temps d'antenne aux annonceurs.

Comme le CRTC ignore quel sera le budget futur de Radio-Canada, il ne peut déterminer quelles conditions de licence sont souhaitables et réalisables. Le Conseil n'a pas vraiment son mot à dire sur la situation financière de Radio-Canada, bien que ses décisions puissent avoir une incidence sur le montant des crédits accordés à la Société. Comme on le faisait remarquer dans le rapport du Groupe de travail, le financement étalé sur plusieurs années (idéalement sur une période correspondant à celle des licences du CRTC) ferait du renouvellement des licences un processus moins abstrait et rendrait la Société davantage responsable envers le grand public, puisque le public et les parties intéressées pourraient proposer des orientations différentes pour Radio-Canada, dans les limites des possibilités financières.

La lecture des décisions récentes du CRTC permet de mesurer le mécontentement que cause l'incertitude du financement des prochaines années. Dans sa décision sur le renouvellement des permis du réseau de télévision, le Conseil déclare :

> Le Conseil avait encouragé la Société à faciliter une discussion exhaustive de ses plans pour l'avenir en exposant ses objectifs à long terme et ses priorités pour la période de renouvellement à venir, en élaborant des scénarios fondés sur diverses hypothèses de financement. Toutefois, la SRC n'a pas fourni de plan stratégique exposant les services de programmation et les installations qu'elle entendait maintenir, accroître ou supprimer. De fait, chaque fois qu'il était question d'objectifs ou de plans, non seulement n'avaient-ils pas d'ordre de priorité — sauf

pour quelques-uns — à cause des incertitudes entourant le financement de la SRC, mais encore n'étaient-ils discutées que sur une base purement hypothétique.

Même si les dirigeants de la SRC étaient prêts à soutenir que le financement prévu de la Société pour l'avenir se révélerait insuffisant pour lui permettre de remplir ses obligations juridiques, ils étaient peu disposés à dévoiler publiquement des solutions à la situation dans laquelle la Société se trouve au sujet de son financement ou à cerner les priorités que la SRC respecterait dans l'exploitation de ses réseaux anglais et français de télévision, si aucune modification législative n'était apportée à son mandat [...]

La SRC a l'obligation, en sa qualité de service national de radiodiffusion et au moyen de la tribune publique prévue par la *Loi sur la radiodiffusion*, de dévoiler au public canadien ses priorités relatives à la mise en oeuvre de son mandat pour l'avenir, d'après les crédits dont elle dispose. En cela, la SRC a échoué. L'audience publique aurait dû servir de tribune permettant à la population canadienne de comparer ses aspirations pour le service national de radiodiffusion avec les objectifs à long terme et les priorités fixées par la Société elle-même. (Décision du CRTC, 87-140, p. 19.)

Le CRTC a formulé des plaintes semblables dans la décision qu'il a rendue récemment sur le renouvellement des licences du réseau radiophonique de Radio-Canada. (Décision CRTC 88-181.) Dans cette décision, le CRTC cite un passage de sa décision antérieure sur le renouvellement des licences du réseau de télévision :

A moins que le mandat du service national de radiodiffusion ne soit modifié, et tant qu'il ne le sera pas, le gouvernment doit voir à ce que la SRC ait des crédits suffisants pour lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés par la loi. Compte tenu des exigences de la loi, de l'importance de la SRC au sein du système de la radiodiffusion canadienne et des attentes élevées que le public canadien entretient pour la SRC, le Conseil estime qu'il s'agit là d'une urgente priorité. (Décision CRTC 87-140, p. 113.)

Le CRTC a résolu le problème que pose l'incertitude financière du réseau de télévision de la SRC en réduisant au minimum les conditions de licence et les exigences précises énoncées par règlement; dans le cas du réseau radiophonique, il s'est contenté de renouveler les licences pour une période de trois ans seulement au lieu de cinq. Tout cela nuit à la crédibilité du processus de renouvellement des licences. C'est pourquoi le Comité a souscrit à la recommandation du Groupe de travail voulant que le gouvernement précise tous les cinq ans le niveau de financement qu'il entend accorder à la Société au cours des années suivantes. Comme le Comité le signalait dans son Sixième rapport :

Il ne fait aucun doute que la Société doit recevoir du gouvernment des indications plus claires sur son financement futur. L'idéal serait d'établir dans la loi les

> fondements du financement de la Société, comme l'ont recommandé divers rapports antérieurs. Néanmoins, le Comité reconnait que cette solution a peu de chances d'être adoptée et que celle que propose le Groupe de travail est plus réaliste. Le Comité se rend bien compte que dans notre régime parlementaire, le gouvernement ne peut pas être lié par le montant des crédits qu'il se propose d'accorder à la SRC. Cependant, un tel engagement n'en conserve pas moins une certaine valeur et il réduirait considérablement l'incertitutde qui entoure le financement de la Société. (Sixième rapport, p. 61-62.)

Nous avons recommandé que les audiences pour le renouvellement des licences de la SRC soient précédées d'une déclaration du gouvernement au sujet du financement qu'il compte accorder à la Société pendant la durée de ses licences. Cette déclaration devrait suivre l'exposé des projets de Radio-Canada pour la période quinquennale y compris les grands axes de sa stratégie et ses prévisions de dépenses. En se fondant sur ces éléments d'information, et aussi sur une étude des projets de la SRC par un comité parlementaire que nous proposons ci-dessous, de même que sur les observations faites par le public au cours d'une audience sur le renouvellement des licences, le CRTC imposerait à la Société les conditions de licence qu'il juge appropriées dans le cadre du réseau canadien de radiodiffusion dans son ensemble. (Recommandation 42.)

La Société Radio-Canada se livre déjà à un exercice interne de planification à long terme. Nous avons fait allusion précédemment au «Plan d'entreprise» quinquennal, portant sur les années 1988-1989 à 1992-1993. Ce plan, qui a été approuvé par le Conseil d'administration de la SRC en septembre 1987, incluait des engagements pour trois ans quant au financement de ses activités de télévision et de radio. La formulation de ce plan se fait toutefois sans aucune consultation ou participation du public; il n'est pas obligatoire et il n'est pas officiellement déposé ni discuté au Parlement.

Le Comité croit que l'exercice quinquennal de planification de Radio-Canada devrait être institutionnalisé. (Contrairement aux autres sociétés d'État, la SRC n'est pas tenue à l'heure actuelle de déposer au Parlement un plan d'entreprise.) L'élaboration du plan quinquennal devrait faire partie intégrante du processus aboutissant à l'approbation de crédits pour cinq ans. Pour le gouvernement, tout d'abord, et ensuite pour le Parlement, l'étude de ce plan serait l'occasion d'examiner la stratégie établie par la Société pour la période visée, notamment la répartition générale des ressources.

Il est essentiel de préciser ici que le plan quinquennal que nous avons en tête serait un document fondamentalement différent de la demande de renouvellement de licence présentée par la Société. Cette distinction est nécessaire. Il serait inacceptable que le gouvernement ou le Parlement soient appelés à étudier un document traitant des émissions de Radio-Canada. Les considérations concernant directement les émissions de radio et de télévision de la SRC relèvent du CRTC. Nous envisageons un plan dans lequel la Société exposerait les grands axes de sa stratégie en vue de réaliser son mandat pour les cinq années suivantes. Il va de soi que le conseil d'administration de la SRC serait chargé de veiller à l'élaboration de ce plan.

Le plan quinquennal de la SRC devrait être déposé au Parlement pour qu'il puisse être étudié par le Comité compétent de la Chambre. Le Comité en question pourrait alors déposer un rapport dans lequel il comparerait le plan quinquennal de la SRC au mandat confié par le Parlement à la Société. Cela devrait être fait avant que le gouvernement ne prenne une décision sur les crédits qu'il compte accorder à la SRC pour les cinq années suivantes.

Loin d'usurper le rôle des dirigeants de la SCR, ou encore de soulever le spectre de l'ingérence politique, nous croyons que cette façon de faire aidera la SRC et le Parlement à comprendre les problèmes et les exigences financières de la Société. Cette méthode contribuera à susciter un débat public sur le rôle de la SRC, entraînera un dialogue plus nourri entre la SRC et les parlementaires, et permettra de dégager un consensus au sujet du mandat de la SRC et du montant des crédits qui doivent lui être versés. La SRC rendra ainsi compte au Parlement de son orientation générale. En outre, les parlementaires et le grand public canadien seront davantage conscients des problèmes de la Société et des contraintes avec lesquelles elle doit composer. Au lieu de mettre le public devant le fait accompli, ce système permettra de faire connaître aux Canadiens les possibilités qui ont été envisagées et les arguments dont on a tenu compte pour en arriver à une décision.

Les avantages d'une telle approche sautent aux yeux quand on considère le plan récemment annoncé par la SRC pour l'amélioration de la radio en Colombie-Britannique. Le vice-président de la Société chargé de la radio anglophone s'est fait un point d'honneur de rencontrer les députés fédéraux de la Colombie-Britannique, les membres du gouvernement provincial, les employés de la Société et d'autres groupes intéressés avant d'annoncer le programme dans une émission-radio diffusée dans toute la province au cours de laquelle on a répondu aux questions de l'auditoire. La

transparence est souhaitable dans le cas d'une société comme la SRC; elle permet d'atténuer les critiques et de concentrer plutôt l'attention sur le fond des décisions.

Recommandation 92

> La SRC devrait être tenue de préparer un plan d'entreprise portant sur plusieurs années et énonçant les objectifs à long terme de la Société, ses priorités et l'utilisation qu'elle compte faire de ses ressources financières. Ce plan devrait être officiellement déposé au Parlement et renvoyé au comité compétent pour y être étudié. Le gouvernement devrait s'inspirer de ce plan pour établir le financement qu'il a l'intention d'accorder à la SRC pour les cinq prochaines années. Le plan devrait exposer le cadre de répartition des ressources qui sert à la SRC à préparer sa demande de renouvellement de licence au CRTC.

COMMENT ÉVALUER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA SRC

Dans le Quatrième rapport du Comité, nous avons recommandé que le Vérificateur général procède à une vérification intégrée de la Société Radio-Canada au moins tous les cinq ans, et que cette obligation soit inscrite dans la loi. À l'instar des plans à long terme de la Société, nous croyons que ces vérifications devraient être déposées au Parlement et étudiées par un comité. Comme l'ont montré les problèmes qu'a soulevés le rapport annuel de la SRC pour 1985-1986, et comme on le signalait avec insistance dans le Quatrième rapport du Comité, la Société Radio-Canada doit rendre compte au Parlement de ses finances, de sa gestion financière et de ses systèmes comptables.

Depuis plusieurs années, le Vérificateur général s'intéresse de près au contrôle et à la responsabilité financière des sociétés d'État. Le Vérificateur général est au service du Parlement, mais il est indépendant à la fois du gouvernement et du Parlement lui-même; il vérifie l'exactitude et la justesse des comptes publics et de la gestion financière au nom des contribuables.

Outre l'examen annuel des états financiers fait par le Vérificateur général, il faut manifestement procéder périodiquement a une vérification intégrée des grandes sociétés publiques comme Radio-Canada. Une vérification intégrée est un examen général de tous les systèmes et procédures utilisés par la direction d'une entreprise pour la planification, le contrôle et

l'évaluation des activités et des ressources. Essentiellement, la vérification intégrée permet de vérifier, par un examen extérieur et indépendant, si les ressources disponibles sont utilisées efficacement pour atteindre les objectifs d'une entreprise — en l'occurrence, les objectifs assignés à la SRC dans la *Loi sur la radiodiffusion* ainsi que le plan quinquennal établi par la Société elle-même pour atteindre ces objectifs.

Une telle vérification permettrait de vérifier l'efficience et l'efficacité de la SRC. Elle est tout aussi importante pour la Société elle-même que pour le public et les parlementaires.

Les résultats de ces vérifications intégrées devraient être déposés au Parlement et renvoyés au comité compétent pour y être étudiés. Cela permettrait à la SRC, au Vérificateur général et à d'autres parties intéressées d'examiner et d'expliquer les faiblesses et de déterminer le meilleur moyen d'y remédier.

Recommandation 93

> Le Vérificateur général devrait effectuer les vérifications intégrées de la Société Radio-Canada au moins tous les cinq ans. Les résultats de ces vérifications devraient être déposés au Parlement et renvoyés au comité compétent pour y être étudiés. Le Parlement devrait profiter de l'étude des crédits annuels de la SRC pour examiner dans quelle mesure les problèmes signalés dans la vérification intégrée sont en voie d'être résolus.

LES CRÉDITS ANNUELS DE LA SRC

Le plan d'entreprise quinquennal aidera à établir les critères qui permettront d'évaluer chaque année les budgets et activités de la SRC. Toute déviation par rapport au plan exigera des explications. On pourra ainsi évaluer le rendement et mesurer plus précisément les progrès accomplis.

À l'heure actuelle, le Budget principal des dépenses du gouvernement comprend trois crédits pour la SRC, un montant forfaitaire pour les dépenses de fonctionnement, un pour les dépenses d'immobilisations et un petit montant pour un fonds de roulement. Bien que des sommes considérables soient en jeu, on ne fournit que de maigres renseignements au Parlement, surtout en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. La SRC peut indiquer que chacune de ses activités se verra affecter un certain pourcentage

des fonds, mais il n'y a aucune assurance que ces pourcentages seront respectés ou que les changements apportés seront expliqués.

La SRC doit évidemment jouir d'une certaine latitude, mais il y va également de l'intérêt du public de s'assurer que des fonds suffisants sont affectés aux secteurs jugés les plus importants. Selon la méthode que nous préconisons, la SRC préciserait dans son plan quinquennal la façon dont elle entend affecter ses ressources. Le plan servirait de fondement à la ventilation des dépenses de la SRC telles que prévus dans le Budget des dépenses.

Selon le Comité, l'examen du plan quinquennal de la SRC doit s'accompagner d'une explication des procédures pour indiquer dans le Budget des dépenses la répartition des fonds et rendre compte après coup de la façon dont ces fonds ont été utilisés. Dans son sixième rapport, le Comité a déjà proposé que le financement de Radio-Canada International (RCI) fasse l'objet d'un crédit parlementaire distinct, ce qui nous permettrait de nous assurer que les fonds approuvés par le Parlement pour RCI sont vraiment utilisés aux fins prévues. Nous croyons que d'autres services devraient aussi faire l'objet de crédits parlementaires distincts. Le Comité s'intéresse par exemple à la possibilité de voter des crédits distincts pour la radio et la télévision de la SRC.

Nous souhaitons principalement que la SRC, à l'occasion du prochain processus de planification proposé, rende davantage compte au Parlement de l'utilisation des crédits votés par celui-ci, et d'une façon qui corresponde aux intentions précisés dans son plan quinquennal et dans le Budget des dépenses. La méthode utilisée pour atteindre cet objectif est moins importante que l'objectif lui-même.

Recommandation 94

> Des renseignements plus détaillés et mieux présentés devraient être fournis au Parlement dans le cadre de l'étude annuelle des crédits de la SRC. De plus, les rapports annuels que la SRC présente au Parlement devraient indiquer et expliquer tous les changements apportés à l'affectation des ressources par rapport à ce qui avait été proposé dans le Budget des Dépenses. Il y aurait lieu d'envisager l'adoption de crédits distincts pour les principales rubriques de dépenses de la SRC, c'est-à-dire pour les grandes divisions et les secteurs d'activité de la Société.

Le régime que nous proposons repose manifestement en grande partie sur la capacité du conseil d'administration et de la direction de faire régner la discipline financière. Nous croyons que ce régime va accentuer l'autorité et la crédibilité des membres du conseil et des cadres supérieurs en resserrant la communication et les relations de responsabilité entre eux et le Parlement.

Le Comité a fait remarquer dans son Sixième rapport qu'il est essentiel d'accorder plus d'attention au choix d'administrateurs compétents qui peuvent orienter efficacement la politique de la Société; d'autre part, la composition du conseil d'administration devrait refléter celle de la population canadienne et devrait donc compter des hommes et des femmes, des anglophones et des francophones, des membres des groupes minoritaires et des représentants des régions du Canada.

Nous exhortons le conseil d'administration et le Parlement à se pencher sur la structure organisationnelle de la SRC. Le Comité a commandé à M. Jean D. Paquin, de la firme d'experts-conseils Coopers and Lybrand, un document de travail explicatif sur la structure de la SRC. Après avoir décrit les caractéristiques et les problèmes de la structure actuelle, il a proposé deux façons de la changer : 1) séparer les services de radio et de télévision, et 2) diviser la Société en cinq services d'exploitation, dotés chacun de son propre budget et d'une plus grande autorité déléguée à ses gestionnaires. Nous croyons souhaitable d'accroître la délégation des pouvoirs aux gestionnaires de la SRC.

Recommandation 95

> La SRC devrait examiner sa structure opérationnelle et hiérarchique interne en vue d'accentuer la délégation des pouvoirs et d'augmenter l'efficacité.

5.1.2 La responsabilité journalistique de la SRC

La responsabilité de la SRC comporte un autre volet : l'impartialité et l'équilibre de ses reportages journalistiques. La télévision et la radio sont les principales sources de nouvelles pour beaucoup de Canadiens. En dépit des plaintes formulées par des personnalités politiques et d'autres milieux, il

semble qu'aux yeux de la plupart des Canadiens, le traitement des questions politiques est juste et équitable dans les médias, particulièrement à Radio-Canada.

C'est l'une des conclusions que l'on peut tirer d'un sondage effectué par la firme *Environics Research Group Limited* en octobre 1987. Les résultats du sondage révèlent que des quatre catégories de médias — la radio, la télévision, les journaux et les magazines — la télévision vient au premier rang aux yeux de la majorité des gens pour ce qui est de l'objectivité (42 p. 100), de l'exactitude (43 p. 100), et de l'analyse en profondeur (35 p. 100). Quant à la perception de chacun des réseaux de télévision, voici ce que dit un rapport au sujet des résultats du sondage :

> Les travaux de Environics montrent que de tous nos réseaux de télévision, c'est le réseau étatique du Canada auquel on fait le plus confiance. Le réseau CBC/Radio-Canada est le mieux coté pour l'impartialité (38 p. 100), l'exactitude (38 p. 100) et l'analyse en profondeur (43 p. 100). Le réseau CTV et ses affiliés régionaux (BCTV et ATV) sont classés au premier rang par seulement 17 p. 100 des gens pour l'analyse en profondeur et par 18 p. 100 pour l'objectivité et l'exactitude. (Michael Adams et Jordan A. Lovitin, «Media Bias as Viewed by the Canadian public», publié dans *Canadian Legislatures*, 1987-1988, Robert J. Fleming, éditeur, Ottawa : Ampersand Communications Services Inc., 1988, p. 6.)

Les reportages sur l'actualité suscitent inévitablement des plaintes. La création de conseils de presse pour les journaux est l'un des moyens que l'on a pris pour y faire face. Au Québec, le conseil de presse représente également les médias électroniques. Le procureur général de l'Ontario a proposé il y a plusieurs mois de mettre sur pied une forme quelconque de conseil de presse pour les médias électroniques. Nous savons que l'Association canadienne des radiodiffuseurs envisage la création d'un tel instrument pour le secteur privé.

Bien que le sondage d'Environics soit très flatteur pour la Société Radio-Canada, celle-ci est particulièrement vulnérable à la critique parce qu'elle est financée à même les deniers publics et parce qu'elle s'occupe intensivement de nouvelles et d'affaires publiques. La SRC reconnaît qu'il lui incombe spécialement d'être impartiale et équitable dans le traitement des nouvelles. Voici un passage tiré du mémoire remis par la SRC au Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion :

> L'information à Radio-Canada doit s'efforcer d'être exacte, juste, équilibrée et complète. Les journalistes de Radio-Canada sont des agents du public et doivent donc être responsables et ouverts, tout en faisant preuve d'indépendance dans le

respect d'une éthique professionnelle rigoureuse. (Société Radio-Canada, *Le courage de nos convictions*, Ottawa, décembre 1985, p. 20.)

La SRC a également annoncé qu'elle comptait instaurer un poste officiel semblable à celui de l'ombudsman dont se sont dotés plusieurs journaux :

> Afin de donner un cadre bien clair à ses journalistes, Radio-Canada a publié un manuel de politiques et de pratiques journalistiques complet et constamment mis à jour. Elle a également mis au point un système de gestion et un mécanisme d'évaluation qui permettent de surveiller le respect de ses politiques journalistiques. Quoi qu'il en soit, il arrive parfois que le plaignant ne soit pas satisfait de l'explication qui lui est donnée ou des mesures prises. Dans d'autres circonstances, c'est la direction de l'information qui ne reconnaît pas la validité de la plainte.
>
> Pour justifier sa réputation d'organisme ouvert et responsable à l'égard du public et, en même temps, être juste et équitable envers ses collaborateurs, Radio-Canada doit pouvoir convaincre les deux parties, employés et plaignants, que le cas a été étudié de façon objective.
>
> La Société s'est déjà attaquée à ce problème de façon informelle, en faisant appel aux services d'un journaliste maison chevronné relevant directement du président, et agissant à titre d'arbitre indépendant. Cette fonction sera officialisée et son existence rendue publique, de sorte que ceux et celles qui s'estiment lésés sachent bien qu'il existe un mécanisme d'arbitrage indépendant à l'intérieur de Radio-Canada. (Société Radio-Canada, *Le courage de nos convictions*, Ottawa, décembre 1985, p. 91-92.)

Le CRTC a accordé à la SRC une licence lui permettant d'exploiter une chaîne réservée aux informations en langue anglaise qui diffuserait 24 heures sur 24; dans sa décision, le CRTC déclare s'attendre que la SRC fera tout en son pouvoir pour s'assurer que ses journalistes respectent encore plus rigoureusement les critères qu'elle a établis pour les reportages et l'analyse des affaires publiques. Le CRTC a ajouté qu'il compte sur la Société pour mettre en place les mécanismes voulus pour garantir le respect de ces critères, y compris un contrôle constant et une réévaluation périodique des dispositions du code en ce qui a trait à leur pertinence et à leur efficacité.

La SRC a annoncé le 17 décembre 1987 la mise sur pied d'un comité journalistique qui sera l'un des instruments utilisés pour atteindre ce but. Le Comité sera composé de personnes recrutées à l'extérieur de la Société. Il aura pour mandat de veiller à l'impartialité et à l'équilibre du nouveau canal d'informations.

Le Comité estime que la SRC devrait envisager de mettre sur pied un comité semblable pour examiner l'ensemble des activités journalistiques de la Société. La création d'un organisme objectif chargé d'examiner les politiques et les plaintes comporte des avantages évidents. En fait, dans sa récente décision concernant le renouvellement des licences de radio, le CRTC a invité la SRC à envisager la mise sur pied d'un tel comité chargé d'assurer l'impartialité, précisant que ce serait «un moyen approprié de protéger l'impartialité dans le traitement des nouvelles et de l'information et de traiter les plaintes et les commentaires du public sur l'information et les affaires publiques à la radio d'État». (Décision CRTC 88-181, p. 61.)

Si les résultats du sondage Environics sont encourageants pour la SRC, ils ne doivent pas faire oublier qu'il faut en tout temps s'assurer que le public ait pleinement confiance dans l'éthique journalistique des sociétés publiques de radiodiffusion.

Tout système ou procédure interne peut donner lieu à des accusations de partialité ou de parti pris. Seul un organisme indépendant et objectif, formé d'éminentes personnalités, peut assurer aux Canadiens que leurs plaintes et commentaires sont pris au sérieux. C'est le seul moyen de garantir à la fois l'impartialité et l'apparence d'impartialité.

Recommandation 96

> La SRC devrait mettre sur pied un comité indépendant chargé d'examiner et de proposer des mesures correctives visant à traiter les plaintes et commentaires du public concernant les émissions d'informations et d'affaires publiques.

5.1.3 Les relations de travail

Le rapport du Groupe de travail et les propres enquêtes du Comité montrent qu'il faut absolument modifier les relations de travail à la Société Radio-Canada.

Une étude effectuée pour le Groupe de travail indiquait que la plupart des problèmes liés aux relations de travail dans l'industrie de la radiodiffusion sont concentrés dans le secteur de la télévision et plus particulièrement à la Société Radio-Canada. Or les problèmes qui se posent à la SRC sont attribuables, en partie, à la complexité des relations

patronales-ouvrières. En effet, la Société est maintenant partie à 31 conventions collectives qui ont été conclues avec des syndicats et des associations professionnelles et qui couvrent une région géographique plus vaste que celle des ententes signées dans le secteur privé.

L'étude soulignait les difficultés causées par les changements technologiques, l'augmentation de la sous-traitance, les conflits de compétence intersyndicaux et les descriptions étroites et rigides des fonctions. Presque tous les employés non-cadres de Radio-Canada appartiennent à des syndicats ou à des associations professionnelles. L'étude a montré que la souplesse financière et opérationnelle de la Société était gravement entravée par une forte tradition voulant que l'échelle de rémunération, la sécurité d'emploi et d'autres avantages obtenus dans des contrats précédents ne soient plus renégociables.

Devant les compressions budgétaires qu'on lui impose, la Société Radio-Canada ne peut guère se permettre de faire des concessions. Les deux parties ont maintenant tendance à s'en tenir à une interprétation rigoureuse des clauses contractuelles. En conséquence, le climat professionnel s'est détérioré, l'acrimonie s'y est installée, les négociations se prolongent indéfiniment, les griefs se multiplient et l'on fait montre d'un légalisme excessif pour régler les litiges.

L'étude du Groupe de travail signalait que le plus gros employeur de l'industrie, soit la Société Radio-Canada, était passé d'une décentralisation tranquille, où les syndicats pouvaient obtenir presque tout ce qu'ils voulaient, à une politique que beaucoup considéraient comme une menace pesant sur la moitié des emplois de la Société. Bien que cette évaluation ait été faite au moment où avait lieu une importante réduction des effectifs en raison de la sous-traitance et des restrictions budgétaires, les craintes engendrées à cette époque n'ont pas encore été complètement dissipées et les attitudes n'ont toujours pas changé.

Le Groupe de travail a signalé qu'il fallait fondamentalement améliorer les relations de travail à Radio-Canada. Son rapport insistait sur l'importance d'une meilleure collaboration dans une organisation essentiellement vouée à la création et à la culture, à une époque où la technologie évolue rapidement et où l'orientation et les ressources de la Société sont assez incertaines. Le Groupe de travail a établi que les relations de travail dans cette société avaient pris une tournure malencontreuse.

Le Groupe de travail a recommandé qu'un comité institué par le gouvernement fédéral effectue un examen approfondi de tous les aspects qui touchent la négociation collective et les relations professionnelles de la Société. Cet examen aurait pour but de veiller à ce que les ressources humaines disponibles soient entièrement consacrées à atteindre les objectifs créatifs et culturels de la Société et à mettre sur pied un système de relations de travail qui convienne spécialement à cette entreprise.

Plusieurs dirigeants syndicaux de Radio-Canada ont fait part au Comité du climat qui règne dans les relations de travail, ainsi que des pratiques et des structures de la Société. Certaines plaintes que nous avons entendues ne nous ont pas semblé particulièrement inédites, comme le fait que les négociations se prolongent indéfiniment et que la haute direction ne donne pas un mandat de négociation clair à ses représentants.

Toutefois, une remarque faite par la plupart des représentants syndicaux nous a impressionnés. À leur avis, les procédures internes utilisées par la Société pour régler les griefs syndicaux sont tout à fait inadéquates et il faut beaucoup trop souvent recourir à une solution onéreuse et interminable qui consiste à interjeter appel devant le Conseil canadien des relations de travail pour résoudre les conflits. On affirme fréquemment que les relations professionnelles qui existent à la Société Radio-Canada pendant que les conventions sont en vigueur sont caractérisées par de l'hostilité, des conflits et de la confrontation stérile qui ne favorisent pas le règlement des différends et des ambiguïtés inévitables. Nous avons été troublés d'apprendre que Radio-Canada passe outre parfois aux conditions des contrats qu'elle a signés. Certaines personnes ont affirmé qu'on se servait des recours au Conseil canadien des relations de travail, avec les pertes de temps et d'argent que cela implique, pour faire échec au règlement des différends au jour le jour.

On nous a également fait savoir que quelques-uns des groupes de travailleurs de Radio-Canada, mais pas tous, considèrent que le grand nombre de contrats, les conflits de compétence et les tensions sous-jacentes doivent être examinés et rationalisés. Ces dissensions pourraient bien être la cause de quelques conflits intersyndicaux qui enveniment inutilement les relations professionnelles. Toutefois, selon le Comité, ce ne sont pas ces difficultés qui inquiètent le plus les syndicats ou la direction.

Nous croyons en effet que le problème central réside dans le fait que Radio-Canada et ses syndicats n'ont pas réussi à trouver et à appliquer des méthodes internes plus efficaces pour négocier les contrats et régler leurs différends tout en harmonisant leurs intérêts. Nous sommes d'accord avec le Groupe de travail pour dire que la situation actuelle nuit au potentiel culturel de la Société Radio-Canada. Les intérêts étroits de certaines factions minent les forces créatrices de la Société. Les tensions et les frictions quotidiennes doivent être atténuées.

Il nous semble que, dans la mesure du possible, la Société Radio-Canada a vraiment tenté d'offrir une sécurité d'emploi raisonnable aux groupes d'employés que cette question préoccupait au premier chef. L'octroi à Radio-Canada d'un financement plus assuré à long terme, comme nous le recommandons, pourrait permettre de maintenir cette sécurité d'emploi tout en accordant aux gestionnaires une certaine souplesse dans des cas particuliers. Par ailleurs, la reconduction des dispositions concernant la sécurité d'emploi doit s'accompagner d'un assouplissement des conditions qui régissent actuellement le travail des employés.

Le Comité croit que tous les aspects des relations de travail à la Société Radio-Canada doivent être examinés, y compris le bien-fondé des dispositions relatives à la sécurité d'emploi, les autres modalités contractuelles, les procédures internes qui régissent la négociation collective et le règlement des différends ainsi que les élements structuraux visant les employés et les employeurs. La revitalisation de la Société exige une modification profonde des attitudes et des méthodes qui ont cours aujourd'hui. Les employés et les employeurs doivent vraiment sentir qu'ils sont des partenaires à part entière dans une mission publique très spéciale.

Recommandation 97

> Le gouvernement devrait mettre sur pied un comité qui se penchera sur la question des relations de travail à la Société Radio-Canada et qui aura pour mandat de déceler les lacunes et de recommander des solutions aux problèmes qui nuisent au fonctionnement harmonieux de la Société.

5.2 Les organismes et programmes publics

5.2.1 Introduction

Comme nous l'avons signalé dans l'avant-propos, la ministre des Communications nous a demandé d'inclure dans notre étude un examen attentif des moyens qui permettent de s'assurer que les fonds publics consacrés à la production d'émissions et à la radiodiffusion par l'intermédiaire de la Société Radio-Canada, de l'Office national du film, de Téléfilm Canada et d'autres instruments d'exécution de la politique, sont employés de façon efficiente et productive. Le Comité convient qu'un tel examen s'impose.

Dans l'étude de l'utilisation coordonnée des ressources publiques, notre attention s'est portée sur les émissions autres que les émissions de nouvelles, d'informations et de sports, car les résultats sont raisonnablement satisfaisants dans ces catégories (le choix d'émissions canadiennes est bon, les heures sont convenables et les budgets concurrentiels). C'est également dans ces catégories que les Canadiens regardent le plus d'émissions canadiennes, tant en français qu'en anglais.

D'après les résultats de l'étude spéciale réalisée pour le compte du Groupe de travail, la Société Radio-Canada et les télédiffuseurs privés ont consacré au total 278,3 millions de dollars en 1985 au financement d'émissions canadiennes pour enfants, d'émissions de divertissement et d'émissions à caractère artistique. La catégorie des émissions de divertissement comprend les jeux télévisés ainsi que les téléromans et les longs métrages. Comme l'indique le tableau 5.1, la télévision de langue anglaise a bénéficié de 162,8 millions de dollars et la télévision française, de 115,5 millions de dollars. La Société Radio-Canada a été à l'origine de 74 p. 100 des dépenses consacrées aux émissions de langue anglaise et de 72 p. 100 des dépenses affectées aux émissions de langue française.

Tableau 5.1 Dépenses consacrées par Radio-Canada et les radio-diffuseurs privés à la production d'émissions pour enfants, de divertissements et d'arts, (en millions de $) 1985

	Radio-Canada	Stations privées	Total
Stations anglaises			
Enfants	14,2	1,9	16,1
Divertissements, arts	106,4	40,3	146,7
Sous-total	120,6	42,2	162,8
Stations françaises			
Enfants	13,1	,1	13,2
Divertissements, arts	69,5	32,8	102,3
Sous-total	82,6	32,9	115,5
Total	**203,2**	**75,1**	**278,3**

Source: Tableau basé sur le tableau 17.10 du *Rapport* du Groupe de travail, p.473.

Deux autres organismes fédéraux consacrent d'importantes ressources aux émissions et aux films canadiens : l'Office national du film et la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne (Téléfilm Canada). D'après le Budget des dépenses principal de 1988-1989, Téléfilm Canada disposera de crédits de 101,5 millions de dollars pour stimuler la production d'émissions de télévision et de films canadiens par des entreprises indépendantes. Téléfilm Canada vient en aide aux producteurs principalement au moyen du Fonds de développement qu'il administre; cependant, les productions financées par le truchement du Fonds de financement de longs métrages sont elles aussi presque toutes télédiffusées. Les catégories que finance le Fonds de développement sont celles où les productions canadiennes sont en nombre limité, notamment les dramatiques, les émissions pour enfants, les émissions de variétés et les documentaires. L'Office national du film, qui est un organisme de production et non un organisme de financement comme Téléfilm Canada, bénéficiera de crédits de 66,4 millions de dollars en 1988-1989.

Le 5 mai 1988, la ministre des Communications a annoncé que Téléfilm Canada obtiendra des crédits additionnels de 12,5 millions de dollars par an durant les cinq prochaines années pour son Fonds de financement de longs métrages, que l'ONF recevra 5 millions de dollars annuellement pour coproduire des longs métrages avec des producteurs indépendants et que le ministère des Approvisionnements et Services du Canada bénéficiera de 2

millions de dollars par an pour créer un fonds de financement de propositions spontanées et pour favoriser la réalisation, au niveau régional, de courts métrages. La Ministre a également annoncé que des crédits de 17 millions de dollars seront affectés annuellement à un Fonds d'aide à l'industrie de la distribution du film qui sera administré par Téléfilm Canada. Cette mesure touchera aussi la production puisque l'on cherche à aider les sociétés de distribution contrôlées par des Canadiens à investir dans la production de longs métrages canadiens et à les commercialiser.

La disposition spéciale de déduction pour amortissement (DPA) pour la production de films et d'émissions de télévision a joué un rôle complémentaire important. Comme on l'a vu à la section 3.8, la portée de cette déduction a récemment été sensiblement réduite. Outre Téléfilm Canada, l'ONF, Approvisionnements et Services Canada et la DPA, il convient de mentionner également le Conseil des Arts du Canada, lequel aide aussi les producteurs indépendants de films et de matériel vidéo dans le contexte de son vaste mandat d'appui aux arts et aux créateurs canadiens. Le Conseil des Arts joue un rôle légitime et important à cet égard, mais nous ne l'avons étudié que superficiellement ici, car il ne représente pas l'activité première du Conseil.

Au niveau des provinces, quatre gouvernements provinciaux seulement participent directement à l'exploitation d'organismes de télévision éducative : l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique. En outre, ces provinces, de même que la province du Manitoba, administrent des programmes d'aide financière aux producteurs canadiens indépendants. Ensemble, ces cinq programmes offrent une aide totale de 20 millions de dollars environ aux producteurs canadiens.

Le CRTC joue lui aussi un grand rôle par le biais de ses règlements et des conditions de licence en encourageant la présentation et le financement d'émissions canadiennes. Nous avons étudié ces politiques et formulé des recommandations à leur sujet au chapitre III. Le CRTC joue un rôle peut-être aussi important auprès des radiodiffuseurs canadiens du secteur privé en consolidant le marché des émissions canadiennes émanant de producteurs indépendants dans les catégories étudiées.

5.2.2 Les objectifs de la politique

Le Comité estime que le succès de la nouvelle ère de la radiodiffusion qui s'ouvrira avec la nouvelle loi sur la radiodiffusion sera fonction de la

diffusion d'un nombre accru d'émissions qui donneront aux Canadiens un reflet de leur pays. Les objectifs de la nouvelle politique qui, selon le Comité, joueront un rôle crucial dans les années à venir, sont formulés dans la recommandation 23 de notre sixième rapport :

> Le système de la radiodiffusion canadienne devrait encourager l'épanouissement de la réalité canadienne grâce à une grande variété d'émissions qui traduisent les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique des Canadiens, qui révèlent les talents canadiens au cours d'émissions de divertissement et qui fournissent sur le Canada et sur d'autres pays des informations et des analyses présentées d'un point de vue canadien. (*Procès-verbaux*, 36 : 35.)

Il ne s'agit manifestement pas d'une orientation industrielle, mais plutôt d'une vaste orientation culturelle qui englobe les émissions de divertissement ainsi que les émissions à caractère artistique. Presque toutes les recommandations du Comité en matière de législation et de politique reposent sur l'hypothèse que l'on définira ce qu'il faut entendre par émissions canadiennes aux fins de la réglementation relative au contenu canadien, des programmes d'aide directe et des stimulants fiscaux de façon à refléter ces objectifs. Évidemment, cela ne veut pas dire que nous ne voulons pas attirer des productions non canadiennes au Canada, mais simplement que l'aide publique, qu'elle soit directe ou qu'elle prenne la forme d'encouragements fiscaux, ne doit pas servir à cette fin. Dans la mesure ou l'infrastructure de production du Canada, y compris les artistes, les techniciens, les installations et les services, offre un environnement concurrentiel pour les producteurs des autres pays, elle procure des avantages économiques très importants au Canada.

Nous avons déjà recommandé au chapitre III que le CRTC révise sa définition du contenu canadien pour mieux refléter les objectifs de programmation canadienne définis dans une nouvelle loi. Dans le reste du présent chapitre, nous envisagerons la réorientation des politiques actuelles.

5.2.3 Le rôle et le mandat des organismes publics

Dans son rapport, le Groupe de travail a noté qu'aucune mesure législative habilitante n'a été adoptée faisant de Téléfilm Canada un organisme public chargé de financer des émissions de télévision ou énonçant les objectifs et les autres critères dont l'organisme doit tenir compte dans ses décisions en matière de financement. En fait, la seule loi habilitante est la *Loi sur la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne*, adoptée il y a vingt ans, qui porte que «la Société a pour objet

de favoriser et d'encourager le développement d'une industrie du long métrage au Canada». La SDIC, qui porte maintenant le nom de Téléfilm Canada et qui administre le Fonds de développement, a élargi son mandat sur la base d'un protocole d'entente signé avec le ministre des Communications le 21 février 1983 et révisé le 15 mars 1985, puis le 30 mars 1987.

Le Groupe de travail a estimé que cet arrangement était inacceptable et il a recommandé qu'une loi vienne officiellement consacrer le statut d'organisme public sans lien de dépendance de Téléfilm Canada et lui conférer un mandat clair concernant l'administration du Fonds de développement. Dans son *Rapport*, il a recommandé que la loi porte clairement que l'aide accordée par Téléfilm Canada à la production d'émissions de télévision est censée favoriser les objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* par une production accrue d'émissions de télévision réalisées sous la direction artistique de Canadiens et destinées principalement à un auditoire canadien.

Le Comité estime que cette recommandation devrait être appliquée dès l'adoption d'une nouvelle loi sur la radiodiffusion. Il signale également que la ministre des Communications a fait clairement savoir qu'à son avis, les objectifs de Téléfilm Canada et du Fonds de développement étaient d'ordre culturel. En réponse aux questions écrites du Comité, la Ministre a dit :

> Il est parfaitement légitime pour un producteur commercial de réaliser une production au Canada en fonction d'un public américain. Le gouvernement ne se permettrait pas d'intervenir dans ce cas, sauf si des fonds publics contribuaient au financement des productions.
>
> Il s'agit en fait de savoir quel est le public visé. Notre objectif est de permettre aux producteurs canadiens de se rapprocher du public canadien. C'est la raison d'être du Fonds de développement. [...] si l'on vise avant tout le public international ou américain, ce sera au prix de la perte de l'authenticité; il s'agit alors de productions essentiellement industrielles [...]
>
> [...] Les objectifs du Fonds sont d'ordre culturel. Ses avantages industriels sont importants, mais restent malgré tout secondaires. (Réponse de la ministre des Communications, p. 50 et 51.)

Recommandation 98

Dès qu'une nouvelle loi sur la radiodiffusion sera adoptée, une mesure législative devra officiellement faire de Téléfilm Canada un organisme public sans lien de dépendance et lui conférer le mandat

d'administrer le Fonds de développement. La loi devra porter clairement que l'aide accordée par Téléfilm Canada à la production d'émissions de télévision doit favoriser les objectifs de la loi sur la radiodiffusion par l'accroissement de la production d'émissions réalisées sous la direction artistique de Canadiens et destinées principalement à un auditoire canadien.

Le Groupe de travail a également recommandé que la loi régissant l'Office national du film soit modifiée pour étendre le mandat de l'ONF à la radiodiffusion. Cette recommandation tient au fait que même si le gouvernement accorde à l'ONF des ressources importantes, les productions de cet organisme sont rarement télévisées, particulièrement aux heures de grande écoute.

Aux yeux du Groupe de travail, l'ONF est un important producteur de documentaires (destinés à la télévision) sur des questions sociales contemporaines, ainsi qu'une bonne source d'émissions éducatives et d'émissions pour enfants pour les nouveaux réseaux qu'il propose d'instituer. En outre, le Groupe de travail a recommandé qu'on incite l'ONF à continuer de s'acquitter de son rôle au niveau régional — c'est-à-dire à employer des artistes locaux pour produire des films pour la télévision reflétant des points de vue régionaux à l'intention d'un auditoire national — et de produire des films sur les questions féminines.

Le Comité note que l'ONF collabore plus qu'avant à des productions indépendantes. De plus en plus, il offre ses installations, ses services ainsi qu'une aide financière à des projets qu'appuie également Téléfilm Canada. Par exemple, en 1986-1987, l'ONF a dépensé 2,2 millions de dollars pour des projets en langue française, somme qui est répartie à parts égales entre l'usage des installations et une aide monétaire, et 3,4 millions de dollars pour des productions en langue anglaise, la répartition entre les installations fournies et l'aide monétaire s'établissant à 65/35.

L'Office national du film a admis, devant le Comité, qu'il «ne fait aucun doute qu'il ne saurait obtenir un plus grand accès au public canadien sans passer par la télévision ou les systèmes de distribution électronique». (*Procès-verbaux*, 61 : 56.) Cependant, l'ONF est opposé à toute modification de la *Loi nationale sur le film* comme le Groupe de travail l'a proposé. Il préférerait que l'on modifie sa loi habilitante pour réviser la définition du mot «film» afin d'englober tous les moyens techniques permettant de créer et d'enregistrer des images. Le Comité partage cet avis.

Recommandation 99

La *Loi nationale sur le film* ne doit pas être modifiée, comme l'a proposé le Groupe de travail, pour étendre le mandat de l'Office national du film à la radiodiffusion. Il conviendrait cependant de modifier le mandat de l'ONF en tant que producteur afin qu'il s'applique non seulement aux films, mais aussi aux productions magnétoscopiques et aux autres moyens de production d'images.

5.2.4 La restructuration de l'appui du secteur public à la production canadienne indépendante

L'examen de l'appui accordé au fil des ans à la production canadienne indépendante révèle que les initiatives qui portent essentiellement sur le financement des productions répondent plutôt à des préoccupations financières que culturelles. À preuve, la forte hausse de la production de longs métrages suite à la déduction pour amortissement accordée à la production de vidéos et de films. Dans une recherche qu'il a faite récemment, le ministère des Communications a conclu que

> [...] la DPA a certes atteint, du point de vue financier, son objectif en matière de production de films et de création d'emplois liée au cinéma, mais elle a eu peu d'effet sur l'industrie cinématographique et la promotion de la culture canadienne [...] (Groupe DPA Inc., *Study on Incentives for the Production and Exhibition/Distribution of Canadian Films, Videos and Sound Recordings*, recherche faite pour le ministère des Communications, août 1987.)

Par contre, lorsque le financement de la production était lié à une véritable distribution ou présentation au Canada, les résultats ont été de loin supérieurs sur le plan de la production d'émissions destinées avant tout à des auditoires canadiens et sensiblement meilleurs en ce qui concerne l'essor de la production canadienne. Comme les producteurs n'ont droit au financement que si leurs productions sont diffusées sur les ondes de la télévision canadienne, le Fonds de développement de la production canadienne présente un important avantage par rapport à la DPA. Néanmoins, devant l'appui direct et sensiblement accru de Téléfilm Canada, la DPA est elle-même devenue un outil précieux servant à réunir du capital d'investissement additionnel dans le secteur privé.

La dernière difficulté à résoudre est celle des producteurs qui vendent à vil prix aux réseaux canadiens le droit de diffuser leurs productions.

Comme on l'a vu à la section 3.8 plus haut, les producteurs canadiens ne récupèrent, sur le marché intérieur, que 23 p. 100 en moyenne de leur mise de fonds alors que les producteurs de la plupart des autres pays recouvrent, en totalité ou en grande partie, leurs coûts de production sur leur propre marché et n'ont recours au marché étranger que pour faire des bénéfices.

Dans ces circonstances, les productions canadiennes ne sont rendues possibles que grâce à d'autres formes d'appui public qui viennent souvent de plus d'une source, dont Téléfilm Canada, l'ONF, des organismes de financement provinciaux et des investisseurs privés qui veulent profiter de la DPA. Le problème, c'est que tous ces intervenants s'attendent à récupérer leur investissement avant même que le producteur ne réalise un profit. Si le producteur accepte de rembourser ses bailleurs de fonds avant même de faire un bénéfice, ses revenus doivent provenir, en majeure partie, de la vente de l'émission à l'étranger et celle-ci doit, par conséquent, répondre essentiellement aux exigences des acheteurs étrangers. Dans une telle conjoncture, les objectifs de programmation de la télévision canadienne que nous proposons ne peuvent être atteints. Qui plus est, les faits montrent clairement que l'on ne peut rentabiliser la production canadienne en ayant recours au marché extérieur. En effet, le rendement des investissements de Téléfilm Canada qui atteint un maximum de 9,1 p. 100 pour les émissions pour enfants en langue anglaise et de 5,6 p. 100 pour les émissions de variétés en langue française, tombe à 1 p. 100 pour les documentaires dans les deux langues.

D'après le Comité, le principal avantage que doit procurer la production canadienne devrait se situer sur le plan de la créativité. Cependant, la créativité est aujourd'hui plus souvent assujettie à la source principale de revenus du producteur. Comme Ian McDougall l'a dit au Comité au nom de l'Association canadienne de cinéma-télévision en mars 1987 :

> Il arrive trop souvent chez nous que, parce que nous devons trouver une telle proportion de notre financement aux États-Unis, nous devons accepter leurs conditions et diluer nos émissions pour nous accommoder à leurs goûts. Le produit final n'est ni chair ni poisson, c'est le mariage de la carpe et du lapin, ni authentiquement canadien, ni authentiquement américain. (*Procès-verbaux*, 24 : 91.)

Pour les producteurs d'émissions françaises, la situation est encore plus difficile puisqu'ils n'ont pas accès à l'immense marché lucratif des États-Unis. Les marchés étrangers pour les émissions de langue française sont encore plus limités que ceux des émissions en langue anglaise et, jusqu'à

tout récemment, il était très difficile de vendre des émissions en France et, à plus forte raison, d'y faire de bons profits.

Le Comité est d'avis que la prochaine étape consistera à renforcer le marché intérieur pour les productions canadiennes indépendantes réalisées en français et en anglais et pour tous les producteurs régionaux. Les propositions que nous faisons ici visent à atteindre cet objectif. Il convient de mentionner que nos recommandations n'exigeraient pas une injection supplémentaire de fonds publics, mais simplement une importante redistribution des ressources existantes, ce qui ne veut pas dire que des fonds supplémentaires ne seraient pas souhaitables. Cependant, afin de distinguer nettement entre les questions liées à l'allocation des ressources et celles qui concernent les niveaux de financement, nous avons étudié celles-ci séparément au chapitre IX.

Nos recommandations au sujet de la restructuration de l'aide publique à la production canadienne mettent en cause la société Radio-Canada, Téléfilm Canada, l'ONF et un nouveau service de télévision.

SERVICES PARALLÈLES DE TÉLÉVISION

Le Comité avait recommandé, dans son cinquième rapport, l'institution de nouveaux services de télévision non commerciaux en français et en anglais. Nous avions alors indiqué que la priorité en cette matière consistait à créer un marché et un réseau de distribution nationaux pour toutes les productions régionales du Canada, et à créer aussi des émissions qui sont rarement présentées par les réseaux actuels, comme celles qui portent sur les arts d'interprétation et les émissions pour enfants.

Le meilleur modèle dont nous pourrions nous inspirer est le *Channel Four* de la Grande-Bretagne, lequel fournit un complément innovateur à la programmation des autres chaînes et joue un rôle de premier plan dans la production d'émissions musicales et artistiques, de documentaires, de longs métrages, etc. A l'instar de *Channel Four*, nous proposons que les nouveaux services ne fassent pas de production maison, mais qu'ils acquièrent toute leur programmation de l'extérieur. Pour que ces services soient efficaces, ils doivent disposer des ressources suffisantes qui en feront un important marché pour la nouvelle programmation canadienne. Contrairement à *Channel Four*, le nouveau service ne diffuserait pas d'émissions de nouvelles ni de reportages sportifs qui sont déjà fort nombreux. Ces services différeraient

également quant à leur mode de financement et à leur méthode de distribution.

Le Comité a déclaré, dans son cinquième rapport, que la politique publique relative à la mise sur pied de canaux de programmation spécialisée satellite-cable devrait donner la priorité à la création et à la distribution de tels services. La décision qu'a prise la CTRC au mois de novembre 1987 n'a pas atténué la nécessité de ces services. Cependant, elle ne permet plus de compter, comme auparavant, sur les revenus tirés des réseaux de câblodistribution puisque le coût des services déjà autorisés doit être pris en considération dans la planification de tout nouveau service.

Dans les circonstances actuelles, nous croyons souhaitable de réaffecter à ces services parallèles d'importantes sommes d'argent puisées dans les crédits de l'ONF et de Téléfilm Canada. Pour l'ONF, nous proposons de lier directement au secteur de la télédiffusion la plus grande partie des ressources qui lui sont maintenant accordées, ce qui garantirait que les productions ainsi financées seront vraiment présentées. Cependant, nous proposons également que l'on accorde à l'ONF des ressources suffisantes pour qu'il puisse mener à bien d'importants projets qui pourraient ne pas convenir à la télédiffusion. Pour les projets de l'ONF dans lesquels sont engagés des producteurs indépendants et Téléfilm Canada, il en résulterait un usage plus judicieux des fonds publics et un processus plus simple pour les producteurs qui tentent d'obtenir du financement. Nous proposons que 40 millions de dollars des crédits affectés à l'ONF soient transférés aux nouveaux services proposés.

Dans le cas de Téléfilm Canada, un réaménagement des crédits s'impose, principalement ceux du Fonds de financement de longs métrages canadiens. À notre avis, le problème n'est pas de savoir si le secteur public doit subventionner la production de longs métrages, mais plutôt de déterminer quel est le meilleur moyen de le faire. Pour Téléfilm Canada, ce soutien est maintenant fourni sous forme d'investissements, le producteur cherchant à récupérer sa mise de fonds sur les marchés. Nous croyons qu'il serait préférable de transférer la plupart de ces fonds aux nouveaux services en leur permettant d'utiliser ces capitaux pour acheter les droits de présentation de films canadiens. La seule exception concerne évidemment le soutien de Téléfilm aux distributeurs de films canadiens et à son rôle d'investisseur et de vendeur de tels films aux salles de cinéma. Nous devrions nous inspirer de l'excellent exemple de la participation de *Channel Four* qui a favorisé la reconnaissance de la production de longs métrages en

Grande-Bretagne. Avant de mettre cette proposition en oeuvre, le Comité est d'avis que les producteurs doivent être consultés afin que la transition se fasse sans heurts. Les longs métrages qui seront présentés par ce nouveau service devraient l'être au préalable en salles de cinéma et devraient aussi être vus à la télévision payante. Nous proposons qu'au moins 30 millions de dollars de Téléfilm servent à financer ces nouveaux services.

En ce qui concerne les services en langue française, notre point de vue a changé depuis l'arrivée sur le marché de TV 5 au mois de novembre 1987. Selon les clauses de sa licence, TV 5 n'offrira que 19,5 p. 100 de contenu canadien et ne recevra que la somme de 4,9 millions de dollars pour la programmation canadienne pendant sa première année d'activité. Au lieu de créer une nouvelle chaîne de langue française, il vaudrait peut-être mieux affecter les ressources disponibles à accroître le nombre des émissions canadiennes diffusées par TV 5.

En matière de financement de la câblodistribution, le Comité note que les services nouvellement autorisés occasionnent aux câblodistributeurs des frais qui peuvent atteindre 0,72 $ la première année pour *The Sports Network*, et un dollar pour Le réseau des sports.

En ce qui touche les services parallèles proposés, nous recommandons d'offrir les deux services moyennant un seul tarif et de les distribuer dans tout le Canada. En d'autres termes, les câblodistributeurs qui achètent le service en langue anglaise pourraient également obtenir la chaîne française sans coût additionnel et vice versa. De cette façon, on pourrait offrir une plus vaste gamme de services aux minorités linguistiques complétant ainsi les autres recommandations formulées au chapitre VI sur les services aux minorités de langue officielle.

Nous recommandons que le tarif pour les services dans les deux langues s'établisse à au moins 0,60 $ la première année, à 0,80 $ la deuxième année et à 1 $ la troisième année, et qu'il soit rajusté par la suite au taux de l'inflation. Nous recommandons en outre que les services dans la langue de la majorité soient offerts comme service de base par les distributeurs qui offrent d'autres services commerciaux spécialisés. À ces tarifs, les câblodistributeurs obtiendraient 40 millions de dollars environ la première année et 70 millions de dollars la troisième année.

Ces propositions visent à garantir des ressources financières suffisantes pour avoir un effet appréciable sur la programmation canadienne. Selon nos prévisions, les ressources s'élèveront à :

1re année	2e année	3e année
(en millions de $)	(en millions de $)	(en millions de $)
110	125	140

On pourrait toujours majorer ces ressources, mais il reste que l'expérience vaut la peine d'être tentée même si l'on ne dispose que de ces montants.

Pour que leur fonctionnement soit efficace, les services proposés devront être supervisés par un conseil d'administration capable de donner aux gestionnaires une orientation claire et un objectif bien défini. On aura aussi besoin d'un mandat ou d'un énoncé de principes sans équivoque. Comme ces nouveaux services dépendront beaucoup de l'aide financière du gouvernement fédéral, il faudra mettre en place des mécanismes permettant de rendre compte au Parlement et au gouvernement de l'utilisation des fonds fournis.

Recommandation 100

Il conviendrait de créer de nouveaux services satellite-câble sans but lucratif. Le contenu et la nature de ces services seraient principalement canadiens. En outre, ils diffuseraient des productions de toutes les régions du pays et offriraient une programmation canadienne de grande qualité dans les domaines mal couverts par les services existants, comme les arts d'interprétation. Pour les services en français, on devrait envisager d'augmenter la proportion d'émissions canadiennes à TV 5 au lieu de créer un nouveau service.

Ces services seraient financés au moyen d'une redistribution des crédits accordés à l'ONF et à Téléfilm Canada et par des droits par abonné imposés aux câblodistributeurs; ces droits seraient d'au moins 0,60 $ la première année, de 0,80 $ la deuxième année et de 1 $ la troisième année, et seraient ensuite rajustés en fonction du taux d'inflation. Ces frais incluront les services de langue anglaise et de langue française. Le service dans la langue de la majorité devrait être offert à titre de service de base par les

câblodistributeurs qui offrent au moins un autre service spécialisé dans leur volet de base. Étant donné qu'une grande partie du financement de ces services proviendra du gouvernement fédéral, ils devraient fonctionner au sein d'une structure garantissant qu'on rendra pleinement compte de l'utilisation des fonds publics.

RADIO-CANADA ET TÉLÉFILM CANADA

De tous les radiodiffuseurs canadiens, Radio-Canada a toujours été celui qui a fait davantage appel aux productions de l'extérieur. En fait, avant le milieu des années 1970, Radio-Canada était pratiquement son seul client. Auparavant, les radiodiffuseurs privés comptaient beaucoup sur les productions de l'extérieur réalisées par leurs filiales.

C'est en 1980 que la Société Radio-Canada a établi des rapports plus officiels avec le secteur indépendant en pleine croissance, grâce à la création du Bureau de la production indépendante. À ce moment-là, sa planification stratégique commençait déjà à indiquer la nécessité de recourir de plus en plus aux productions de l'extérieur, sous réserve des seules obligations de la Société envers le syndicat et de la diminution progressive de ses ressources.

Depuis la création du Fonds de développement de la production canadienne confié à Téléfilm Canada (dont la moitié peut être affectée aux projets commandés par Radio-Canada), la Société a profité de ce levier financier qui lui permettait de recourir à la production indépendante, en particulier au cours des dernières années de compressions budgétaires.

Actuellement, les producteurs indépendants qui réalisent des projets pour Radio-Canada doivent d'abord les faire approuver par la société d'État et ensuite par Téléfilm Canada. Ils peuvent également traiter avec l'ONF, avec des organismes provinciaux ou des investisseurs privés, et leur projet doit être reconnu comme canadien pour bénéficier de la déduction pour amortissement. Radio-Canada leur verse des droits dits de licence ou de diffusion, et l'aide de Téléfilm prend la forme d'un investissement. Radio-Canada a informé le Comité qu'elle avait versé 14 millions de dollars en droits de diffusion pour les productions de langue anglaise en 1987-1988, ce qui représente en moyenne 19,8 p. 100 du coût des productions indépendantes qu'elle achète. Pour ce qui est des productions de langue française réalisées en 1986-1987, Radio-Canada a payé des redevances de 12,5 millions de dollars, soit en moyenne 12,2 p. 100 du budget de production. «L'investissement» de Téléfilm à ces mêmes projets atteignait jusqu'à 49 p.

100 de leur coût, sans compter les autres formes d'aide financière reçues du secteur public.

Selon le Comité, au lieu d'accorder des crédits à la fois à Radio-Canada et à Téléfilm Canada pour financer les mêmes productions, il conviendrait de diriger vers Radio-Canada les fonds actuellement répartis entre ces deux organismes à la condition qu'ils servent à acheter des productions indépendantes. Le montant en question comprendrait la moitié des crédits actuellement consentis à Téléfilm Canada au titre du Fonds de développement et les 25 millions de dollars environ que Radio-Canada consacre déjà à des projets de Téléfilm Canada. Il faudrait garantir aux producteurs indépendants que ce réaménagement n'entraînera aucune réduction des fonds publics consacrés au financement de productions indépendantes destinées à être télédiffusées par Radio-Canada.

Ce changement aurait entre autres avantages celui de réduire les dépenses d'administration de Téléfilm Canada qui s'élevaient en 1987-1988 à 10,2 millions de dollars sur un budget de 115 millions de dollars (Budget des dépenses principal, 1987-1988), ce qui correspond à peu près à 9 p. 100. Ces économies de frais d'administration devraient se retrouver dans le montant accru accordé à Radio-Canada. En fin de compte, on devrait pouvoir consacrer davantage d'argent à la production.

Les producteurs en retireraient deux avantages. Premièrement, il leur serait plus facile de réunir des fonds pour une production réalisée principalement pour Radio-Canada. Deuxièment, ils percevraient des droits de diffusion beaucoup plus élevés. Si ce mécanisme avait déjà été en place en 1987-1988, Radio-Canada aurait obtenu un crédit d'environ 60 millions de dollars qui aurait pu servir à payer des droits de diffusion aux producteurs indépendants. Les paiements effectués par Radio-Canada (qui est toujours le principal acheteur de productions indépendantes) se rapprocheraient davantage du taux de couverture des coûts de production dans d'autres pays.

Recommandation 101

> Au lieu d'accorder des crédits séparément à Radio-Canada et à Téléfilm Canada pour aider à financer les mêmes productions indépendantes destinées à être diffusées par Radio-Canada, il conviendrait de diriger vers Radio-Canada les montants combinés, y compris les économies de frais d'administration, à la condition que ces fonds servent à acheter les droits de télédiffusion de

productions canadiennes indépendantes. Ce crédit se composerait du montant qu'affecte maintenant Radio-Canada à l'achat de productions de ce type et de la moitié des sommes dont est actuellement doté le Fonds de développement de Téléfilm Canada (SDICC). Le montant total devrait au fil des ans augmenter au même rythme que le budget du Fonds de développement.

LIGNES DIRECTRICES POUR LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION CANADIENNE

Le Groupe de travail a recommandé que les lignes directrices concernant le Fonds de développement permettent d'atteindre l'objectif visant à créer un marché national vigoureux pour la production canadienne. Il a dit que l'aide octroyée par le Fonds devrait être consentie à parité avec les droits de diffusion versés par les radiodiffuseurs. Cette recommandation va de pair avec celles voulant que le Fonds serve surtout à financer des productions réalisées principalement pour les Canadiens et qu'il participe très peu aux projets destinés surtout aux marchés étrangers. Le Groupe de travail a également souhaité que le rôle de Téléfilm dans l'évaluation des projets nécessitant une aide financière se borne essentiellement à déterminer s'ils sont conformes à son mandat.

Le Comité est favorable à la recommandation voulant que la participation de Téléfilm soit égale aux redevances versées par les radiodiffuseurs. Cela contribuerait à hausser les droits de diffusion versés aux producteurs indépendants (surtout avec les autres stimulants offerts aux radiodiffuseurs privés dont il est question au chapitre III). Si les droits versés par les radiodiffuseurs atteignaient 35 p. 100 des coûts de production, comme on l'avait prévu au moment de la création du Fonds de développement, un producteur pourrait raisonnablement s'attendre, pour un projet approuvé, à tirer 70 p. 100 de ses revenus bruts du marché canadien.

Si elle était adoptée, cette nouvelle méthode de détermination de l'aide financière accordée par Téléfilm pourrait entraîner à court terme une diminution des fonds engagés par Téléfilm Canada à l'égard des productions destinées à des radiodiffuseurs privés. Cependant, cela ne risque de se produire que si le CRTC ne réussit pas à obtenir des radiodiffuseurs qu'ils investissent davantage dans la production canadienne et si l'autre solution envisagée par la Ministre n'est pas adoptée.

Le Comité ne voit pas, en principe, pourquoi on ne pourrait s'attendre à ce qu'un radiodiffuseur privé verse une redevance équivalant à l'aide

accordée par le gouvernement. S'il existe des catégories particulières de productions qui exigent, pour des raisons spéciales, une participation du gouvernement plus importante que celle des radiodiffuseurs, il faudra alors prévoir une formule de financement différente. Ce pourrait être le cas, par exemple, pour les émissions destinées aux enfants, ou encore pour des projets visant des régions désignées. Le rapport pourrait très bien être de 1,5 à 1 plutôt que de 1 à 1, ou toute autre proportion considérée comme appropriée. Une formule fondée sur la parité n'exclut pas de telles variantes.

Le Comité estime que si la politique gouvernementale peut être conçue de manière à ce que les fonds publics servent à stimuler un plus vaste marché national, les objectifs financiers et culturels des producteurs indépendants coïncideront de plus en plus. Cela permettrait de bâtir une industrie qui sera incitée à produire d'abord et avant tout pour le marché canadien. De plus, les producteurs canadiens seraient plus en mesure de soutenir la concurrence sur le marché international car ils disposeront d'un marché intérieur qui se rapprochera davantage de ceux dont bénéficient leurs principaux concurrents.

Pour ce qui est de restreindre la vocation culturelle de Téléfilm Canada en ce qui a trait aux demandes de financement par le Fonds de développement, le Comité préfère la position prise par le Groupe de travail dans son rapport. Cela ne veut pas dire que les décisions discrétionnaires de Téléfilm Canada en ce qui concerne le financement d'une production seraient limitées d'une manière quelconque. En fait, il faudrait renforcer la capacité de Téléfilm de décider que le projet «A» est conforme aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* et au mandat de Téléfilm Canada et que, par conséquent, il recevra une aide correspondant aux redevances, et que le projet «B» est rentable parce qu'il a déjà été vendu à deux pays étrangers et qu'on y investira des fonds en vue de réaliser des profits.

Recommandation 102

> Les lignes directrices d'administration du Fonds doivent permettre d'atteindre l'objectif visant à créer un marché national vigoureux pour la production canadienne. La participation du Fonds de développement à la production d'émissions de télévision devrait être orientée de façon que l'aide octroyée par le Fonds soit consentie à parité avec les droits de licences versés par les télédiffuseurs canadiens. Le Fonds devrait servir en premier lieu à financer les émissions réalisées par des Canadiens expressément

pour les Canadiens, en visant à ce que ces productions tirent la plupart de leurs recettes du marché canadien.

Recommandation 103

À l'avenir, l'aide accordée par le Fonds de développement pour des émissions destinées principalement aux marchés étrangers devrait être consentie en vue de réaliser des profits et la participation du Fonds à ce genre de projet ne devrait représenter qu'un pourcentage minime de ses dépenses.

Recommandation 104

Téléfilm Canada devrait déterminer si les projets financés sont conformes au mandat et aux critères d'admissibilité du Fonds et veiller à ce qu'un radiodiffuseur se soit engagé à diffuser ces émissions. Les activités de création seront dirigées par le producteur, sous réserve uniquement des modalités du contrat conclu entre le producteur et le radiodiffuseur.

5.2.5 Des stimulants fiscaux pour encourager les investissements dans les productions canadiennes

L'étude que le DPA Group Inc. a préparée pour le ministère des Communications concluait que la déduction pour amortissement influait très peu sur la réalisation des objectifs culturels ou n'avait tout simplement que des répercussions indirectes. Néanmoins, elle signalait que les changements proposés à la DPA ainsi que les mesures plus globales prévues dans la réforme fiscale pourraient mettre en danger jusqu'à 18 p. 100 de la production cinématographique canadienne. Les auteurs de l'étude ont également conclu que la perte de cet encouragement fiscal pourrait bien avoir des conséquences particulièrement fâcheuses pour les productions régionales et pour les productions de langue française. Conscient de la nécessité que des investissements privés viennent compléter les dépenses publiques directes, le gouvernement du Québec a depuis plusieurs années ajouté à cet encouragement fiscal sa propre DPA, qu'il a d'ailleurs améliorée dans son récent budget.

Selon le Comité, il importe de continuer à offrir des stimulants intéressants à ceux qui désirent investir dans les productions canadiennes. L'étude mentionnait la possibilité d'offrir un stimulant fiscal qui conviendrait

mieux aux objectifs de la politique publique, et cette éventualité a attiré notre attention. Le Comité est en effet d'accord pour dire que la politique fiscale qui régit la production d'émissions de télévision et de films canadiens, les enregistrements sonores et les émissions de radiodiffusion sonores distribuées dans un circuit d'abonnés devrait reposer sur ce principe.

Recommandation 105

> Le régime fiscal devrait prévoir des stimulants intéressants pour encourager l'investissement dans les bandes magnétoscopiques et les films canadiens, les enregistrements sonores et les émissions de radiodiffusion sonores distribuées dans un circuit d'abonnés. Les stimulants offerts devraient être compatibles avec les objectifs culturels du Canada.

VI LES SERVICES OFFERTS AUX MINORITÉS

6.1 La radiodiffusion autochtone

Dans notre sixième rapport, nous recommandions de sanctionner dans une nouvelle loi sur la radiodiffusion le droit des autochtones à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives. (Sixième rapport, recommandation 27, 36 : 38.) Cette recommandation a des répercussions d'envergure et nous examinerons ci-dessous bon nombre d'entre elles.

Le Comité estime que tous les Canadiens devraient être fiers des réalisations remarquables de la radiodiffusion autochtone. En effet, la radiodiffusion autochtone dans les régions du Nord est une réussite exceptionnelle et un modèle pour le reste du monde. Le grand nombre de mémoires et d'exposés que le Comité a reçus à ce sujet atteste de la vitalité de ce nouveau secteur et fait ressortir la nécessité de donner suite avec soin et après mûre réflexion aux questions soulevées. Nos recommandations visent à établir la radiodiffusion autochtone, et spécialement celle en langues autochtones, sur des bases solides qui lui permettront de continuer à prospérer dans le Nord et de prendre de l'expansion afin de répondre aux besoins des populations autochtones établies ailleurs au Canada.

6.1.1 Le rôle de la Société Radio-Canada

Le Comité a recommandé que la *Loi sur la radiodiffusion* confère clairement à la Société Radio-Canada le mandat d'assurer des services en langues autochtones. (Sixième rapport, recommandation 37, 36 : 55.) Radio-Canada joue déjà un rôle crucial dans la radiodiffusion en langues autochtones dans les deux territoires et dans les régions nordiques de six provinces. Nous estimons qu'il faudrait renforcer ce rôle. Le Groupe de travail et le CRTC souscrivent à cette opinion, à l'instar de la plupart des sociétés de communication autochtones indépendantes qui ne veulent cependant pas en faire les frais. Le Comité partage ce point de vue et ses recommandations visent à consolider les activités à la fois des sociétés de communication autochtones indépendantes et de Radio-Canada.

Le Comité est d'avis que, en ce qui a trait à son mandat en matière de langues autochtones, Radio-Canada devrait s'attacher en priorité à accroître

les possibilités pour les producteurs autochtones indépendants du Canada tout entier de diffuser leurs émissions en langues autochtones sur les réseaux régionaux de distribution de Radio-Canada. À cette fin, nous avons formulé des recommandations visant à accroître la capacité de Radio-Canada de diffuser des émissions en langues autochtones produites par bon nombre des sociétés de communication autochtones indépendantes actuellement en activité dans les régions du Nord. Radio-Canada pourrait également devenir le diffuseur privilégié d'émissions en langues autochtones dans de nombreuses régions du sud du Canada à mesure que les sociétés implantées dans ces régions acquièrent des moyens de production.

Le Comité est d'avis que Radio-Canada devrait également accroître graduellement sa propre production d'émissions en langues autochtones. Ces émissions devraient toutefois compléter celles produites par des sociétés indépendantes, comme c'est le cas actuellement dans la région desservie par le Service du Nord.

Le Groupe de travail a recommandé que Radio-Canada mette sur pied un service autonome en langues autochtones, au même titre qu'il existe actuellement des services distincts en français et en anglais. (*Rapport*, recommandation 20.2, p. 563.) Nous convenons que Radio-Canada devrait se doter d'un centre administratif chargé des services en langues autochtones et modifier sa structure opérationnelle et hiérarchique en fonction de cette nouvelle responsabilité, mais nous ne voyons pas la nécessité de créer une division autonome de Radio-Canada avant d'avoir mis en place les services justifiant sa création. La radiodiffusion en langues autochtones en est à ses balbutiements. Les locuteurs de langues aborigènes sont peu nombreux dans bien des parties du pays et, dans la plupart des régions, il y a très peu de radiodiffuseurs autochtones chevronnés. Comme il existe plus de cinquante différentes langues autochtones au Canada, les services offerts à la population autochtone sont essentiellement locaux ou régionaux, ce qui rend impossible la mise sur pied d'un service autochtone calqué sur les services français ou anglais de Radio-Canada.

Recommandation 106

> La Société Radio-Canada devrait élaborer, en consultation avec la population autochtone, un plan à long terme lui permettant de s'acquitter de ses nouvelles obligations en matière de prestation de services en langues autochtones dans le Canada tout entier. Ce plan

devrait énoncer la structure opérationnelle et hiérarchique dans laquelle s'inscrivent ces nouvelles attributions.

Radio-Canada devrait obtenir des crédits spéciaux du Parlement afin de mettre son plan à exécution une fois qu'il aura été approuvé.

À l'égard de son mandat en matière de langues autochtones, Radio-Canada devrait s'attacher en priorité à faciliter l'accès au réseau des producteurs indépendants de langue autochtone dans toutes les régions du Canada.

6.1.2 La diffusion d'émissions autochtones

La plupart des mémoires et des exposés présentés au Comité par des autochtones portaient en totalité ou en partie sur la diffusion d'émissions. La *National Aboriginal Communications Society* (NACS) a dit estimer qu'il faudrait accroître la diffusion d'émissions autochtones dans les régions tant du nord que du sud du Canada. Elle a souscrit à la recommandation du Groupe de travail concernant la nécessité d'un transpondeur réservé spécialement au Nord que se partageraient les sociétés de communication autochtones indépendantes et Radio-Canada. (*Rapport*, recommandation 20.3, p. 565.) Le CRTC a lui aussi souscrit au principe d'un transpondeur réservé spécialement au Nord que se partageraient Radio-Canada et les sociétés de radiodiffusion autochtones du Nord, y compris celles des régions nordiques du Labrador, du Québec, de l'Ontario et des provinces de l'Ouest. (CRTC, Avis public 1985-274, p. 28-29.) Un consortium de six sociétés de communication autochtones du Nord, de même que la NACS et les deux gouvernements territoriaux, ont présenté au Comité une proposition visant à créer un nouveau réseau de télévision du Nord conçu principalement pour diffuser les émissions produites par des radiodiffuseurs autochtones du Nord. Les promoteurs de ce projet intitulé *Television Northern Canada* (TVNC) ont demandé la somme d'environ 11,4 millions de dollars, étalée sur cinq ans, afin de mettre sur pied un réseau de distribution doté d'un transpondeur de satellite réservé spécialement au Nord et contrôlé par ses membres.

Le Comité félicite le consortium de la TVNC de cette proposition originale, mais estime qu'on répondrait mieux à son objectif principal en plaçant la Société Radio-Canada au coeur du système de distribution. Comme nous l'avons fait remarquer dans notre sixième rapport, la survie et le soutien des langues autochtones et la sauvegarde du patrimoine culturel

transmis par ces langues revêtent une telle importance que ces objectifs devraient faire partie de la mission du radiodiffuseur national, puisque les objectifs nationaux sont en cause et qu'il faut engager des fonds publics. Nous croyons que si elle obtient les ressources financières nécessaires, la Société Radio-Canada sera le mieux à même de résoudre les problèmes complexes de distribution que pose la prestation de services en langues autochtones dans le Canada tout entier.

Recommandation 107

> La Société Radio-Canada devrait être le principal diffuseur des émissions en langues autochtones dans toutes les régions du Canada.

Dans la section 3.3 du présent rapport, nous recommandons la création à Radio-Canada d'un service de télévision régional du Nord comparable à d'autres services régionaux de la Société Radio-Canada. Nous estimons que, surtout dans le Nord où les autochtones sont majoritaires, la Société Radio-Canada doit veiller à ce que ses services de télévision répondent aux besoins de la population autochtone du Nord en matière d'émissions en langues autochtones. La Société Radio-Canada a déclaré qu'il était impossible de diffuser sur un seul système des émissions du réseau national, des émissions de télévision régionales du Nord en anglais et en langues autochtones, et un plus grand nombre d'émissions en langues autochtones produites localement par des sociétés indépendantes du Nord. Nous convenons avec le CRTC qu'il faudrait peut-être prévoir de nouvelles stations terrestres, dont un deuxième émetteur dans bien des localités et des liaisons ascendantes supplémentaires dans le Nord, de même qu'un transpondeur de satellite réservé exclusivement au Nord canadien. (CRTC, Avis public 1985-274, p. 28-29.)

Recommandation 108

> La Société Radio-Canada devrait mettre en place un système de distribution par satellite réservé exclusivement au Nord canadien. Ce système comprendrait au besoin des stations terrestres supplémentaires et un deuxième émetteur, afin de permettre la diffusion d'un nombre accru d'émissions régionales nordiques de Radio-Canada et d'émissions en langues autochtones.

puisque très peu de services de radiodiffusion autochtone y ont été mis sur pied et qu'on connaît mal leurs besoins et leurs priorités. La Société Radio-Canada ne constitue peut-être pas toujours le moyen le plus pratique de rejoindre certaines populations autochtones du Sud. Des radiodiffuseurs publics provinciaux pourraient accentuer leur présence, à l'exemple du réseau TV Ontario, qui diffuse les émissions de radio et de télévision de WaWaTay dans le nord-ouest de l'Ontario. La câblodistribution est peut-être le meilleur moyen de diffuser les émissions autochtones aux populations autochtones des centres urbains. Selon les porte-parole des centres d'accueil indiens de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, des émissions axées sur les autochtones et produites en anglais et en français sont ce que réclament la plupart des citadins autochtones.

Recommandation 111

> D'autres éléments du système canadien de radiodiffusion devrait aussi permettre la diffusion d'émissions autochtones, y compris d'émissions en langues autochtones, lorsqu'il est approprié de le faire et que la demande le justifie.

6.1.3 La radiodiffusion autochtone dans le Sud

Les fonds consacrés à la radiodiffusion autochtone au Canada ne sont pas répartis équitablement. Les émissions produites à l'aide de fonds du gouvernement fédéral en vertu du Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiodiffusion (PAANR) sont accessibles à environ 200 000 autochtones du Nord. Or, plus de 560 000 autochtones, représentant quelque 75 p. 100 de la population autochtone, habitent au sud de la ligne de démarcation arbitraire délimitant la région couverte par le PAANR. (*Stiles Associates Inc., Study of the Implications of Proposed Aboriginal Language Broadcasting Legislation*, Ottawa, ministère des Communications, 1988, p. 30.) Bien qu'il existe des sociétés médiatiques autochtones indépendantes dans certaines régions du sud du Canada, aucune ne reçoit suffisamment de fonds pour maintenir des services de radiodiffusion au niveau régional. Les sociétés se trouvant au sud de la ligne de démarcation tracée aux fins du PAANR reçoivent en moyenne 250 000 $ par année du Programme de communication des autochtones géré par le Secrétariat d'État. Ces fonds servent principalement à la presse écrite. Par contraste, les sociétés financées par le PAANR reçoivent en moyenne plus de 1 million de dollars par année. (Stiles, p. 32.) La NACS et les *Federated Saskatchewan Indian Nations* ont signalé ces injustices dans les exposés qu'elles ont présentés au Comité.

Un réseau de distribution réservé exclusivement au Nord, analogue à celui proposé par la TVNC, mais mis au point et géré par la Société Radio-Canada, coûterait au moins 3 millions de dollars par année au cours des cinq prochaines années. Comme le système comprendrait plusieurs nouveaux canaux audio, il permettrait une plus grande souplesse de diffusion radio un peu partout dans le centre et le nord du Canada. Si des liaisons ascendantes audio et des stations réceptrices terrestres étaient installées, bon nombre des sociétés de communication autochtones actuellement en activité dans les provinces en tireraient grandement parti, car la plupart d'entre elles produisent des émissions de radio.

Recommandation 109

> Dans la mesure du possible, le système de distribution par satellite de la Société Radio-Canada qui dessert les régions du Nord canadien devrait répondre aux besoins de diffusion des sociétés de communication autochtones, y compris celles qui se trouvent dans les régions nordiques des provinces. Afin d'atteindre cet objectif, il faudrait financer l'installation de stations terrestres.

Le Groupe de travail a recommandé que la Société Radio-Canada accorde une attention spéciale à la desserte des collectivités autochtones isolées qui en font la demande, peu importe leur taille. (*Rapport*, recommandation 20.5, p. 567.) Le Comité approuve cette recommandation, car non seulement l'extension des services de la Société Radio-Canada à ces petites collectivités mal desservies, la plupart situées dans le nord du Canada, contribuerait à y implanter le service national de la Société Radio-Canada dans son intégralité, mais elle permettrait également aux autochtones de diffuser leurs émissions au niveau local et régional.

Recommandation 110

> La Société Radio-Canada devrait accorder une attention spéciale à la desserte de collectivités autochtones isolées qui demandent les services, indépendamment de leur taille, et les crédits destinés aux dépenses d'immobilisation devraient refléter les besoins spéciaux de ces collectivités en matière de services de radiodiffusion.

Il est difficile de prévoir quels systèmes de distribution seront nécessaires pour desservir les populations autochtones du sud du Canada,

Toutefois, la *Inuit Broadcasting Corporation* a fait remarquer que, bien que la mise sur pied de services de radiodiffusion autochtone dans le Sud constitue une priorité, cela ne devrait pas se faire aux dépens de la radiodiffusion autochtone dans le Nord. Le Comité souscrit à cette opinion et à la recommandation du Groupe de travail concernant la nécessité d'engager des consultations aboutissant à une politique de radiodiffusion autochtone pour tout le pays. (*Rapport*, recommandation 20.4, p. 566.)

Recommandation 112

> Il conviendrait d'établir une politique générale de la radiodiffusion autochtone pour tout le pays. Le gouvernement fédéral devrait consulter les autochtones du Canada tout entier au cours de l'élaboration de cette politique. Des organismes autochtones représentatifs devraient recevoir des fonds pour mener leurs propres recherches dans les régions et les centres où les besoins et les priorités en matière de radiodiffusion autochtone n'ont pas été établis.
>
> Des fonds de production devraient être accordés à des sociétés de communication autochtones indépendantes dans les collectivités et les régions où il n'existe aucun service autochtone. Les fonds devraient provenir de sources nouvelles de façon qu'on ne porte pas atteinte aux programmes actuels de financement de la radiodiffusion autochtone dans le Nord. Il faudrait accorder la priorité au financement de services de radiodiffusion en langues autochtones.

6.1.4 La radio communautaire

La *OKaliKatiget Society* du Labrador et la Société de communication Atikamekw-Montaignais du Québec ont présenté au Comité de puissants arguments en faveur de l'accroissement des fonds réservés à la radio communautaire autochtone. Mis à part les fonds d'environ 300 000 $ accordés chaque année en vertu du Programme de communication des autochtones du Secrétariat d'État, aucun programme fédéral ne vise à financer la radio communautaire autochtone. Une aide financière limitée est assurée au niveau provincial ou territorial, surtout au Québec. Un récent rapport indique que la plupart des quelque 160 stations de radio communautaire autochtones du Canada se trouvent dans une situation précaire. (Canada, Secrétariat d'État,

Community Radio in Native Communities, Ottawa, Direction des citoyens autochtones, 1986, p. 5.)

Le Comité est conscient du fait que de nombreuses collectivités autochtones du Canada ne disposent pas des assises économiques nécessaires pour financer convenablement des stations de radio communautaire. Reconnaissant le rôle important que la radio communautaire peut jouer à titre de première voie de communication et de moyen de diffusion d'émissions régionales autochtones, nous formulons la recommandation suivante :

Recommandation 113

> Il faudrait modifier les critères établis dans les programmes fédéraux de financement de la radiodiffusion autochtone afin de majorer les subventions accordées à la radio communautaire autochtone. Tout nouveau programme fédéral de financement des communications autochtones devrait comprendre une aide financière destinée à la radio communautaire autochtone.

Deux radiodiffuseurs privés du Nord, *CJCD Radio Ltd.* et *CKRW Radio (Klondike Broadcasting Company Ltd.)*, ont déclaré au Comité que, dans leur région, les radiodiffuseurs autochtones financés par le gouvernement leur livraient une concurrence déloyale. Ils ont affirmé que les radiodiffuseurs autochtones attiraient une proportion importante des jeunes autochtones et de l'auditoire non autochtone en diffusant des émissions en anglais et en faisant jouer de la musique populaire. Ils ont allégué, entre autres, que ces stations ne respectaient pas les exigences minimales à l'égard du contenu canadien visant les stations privées. Le Comité considère que ces allégations sont sérieuses. Elles témoignent d'une préoccupation générale que partagent tous les membres du Comité : la nécessité d'établir un règlement approprié et adapté aux circonstances. Nous avons demandé qu'on augmente les fonds publics réservés à la radiodiffusion autochtone au Canada, mais nous avons en même temps la responsabilité de veiller à ce que nos recommandations soient accompagnées des mécanismes de surveillance adéquats.

Recommandation 114

Il conviendrait d'évaluer régulièrement tous les programmes de financement de la radiodiffusion autochtone afin de veiller au respect de leurs objectifs linguistiques et culturels.

Le CRTC et le secrétariat d'État devraient veiller à ce que les radiodiffuseurs autochtones produisent des émissions différentes qui ne font pas une concurrence injuste à celles des radiodiffuseurs privés desservant le même marché.

6.1.5 Autres questions

Les recommandations du Comité ont, pour la plupart, porté sur la radiodiffusion en langues autochtones. Des mémoires et des témoignages assez convaincants nous ont amené à conclure qu'il faudrait faire davantage pour favoriser la réalisation d'émissions dans les deux langues officielles du Canada qui *traitent* des autochtones et qui *s'adressent* à eux. Les *Katip Aim Media Productions Ltd.* de la Saskatchewan, l'*Indian News Media* de l'Alberta, l'Association des centres d'accueil indiens de la Colombie-Britannique et le Centre d'accueil indien de Thunder Bay ont évoqué la nécessité de disposer d'un plus grand nombre d'émissions diffusées en anglais sur l'ensemble du réseau et qui présentent aux Canadiens les cultures et les réalisations artistiques des autochtones. Un représentant de la *Writer's Guild of ACTRA* (section de Winnipeg) a laissé entendre que les Canadiens doivent être mieux informés des questions autochtones, car le reste du monde nous juge souvent d'après la façon dont nous nous occupons de ces questions. Bon nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité ont déploré la disparition de l'émission de la Société Radio-Canada traitant de questions autochtones, *Our Native Land*, qui a été diffusée sur le réseau radio anglais pendant plus de vingt-cinq ans. Les membres du Comité ont été heureux de la décision du CRTC d'ordonner à la radio de la Société Radio-Canada de présenter à nouveau une émission consacrée exclusivement aux questions autochtones, et qui s'ajouterait aux efforts qu'elle déploie actuellement pour insérer des questions d'intérêt autochtone dans ses émissions destinées au grand public. (CRTC, décision du CRTC 1988-181, p. 78.)

Dans la recommandation 24 formulée dans notre sixième rapport, le Comité voulait s'assurer que le système canadien de radiodiffusion dans son ensemble reflète mieux la réalité multiculturelle du Canada, y compris la culture des Canadiens d'origine autochtone. Nous formulons également dans ce rapport des recommandations destinées à conférer au CRTC le pouvoir

d'appliquer des dispositions relatives à l'équité en matière d'emploi, dispositions qui, selon le Comité, devraient être incorporées dans une nouvelle loi sur la radiodiffusion. Elles permettraient d'accroître la représentation des groupes minoritaires, et notamment des autochtones, au sein du personnel employé dans le secteur de la radiodiffusion. Le Comité a également proposé que l'on prévoie une représentation équilibrée de tous les éléments de la population au CRTC et au conseil d'administration de la Société Radio-Canada.

Le Groupe de travail a recommandé que la radiodiffusion autochtone soit gérée par un organisme indépendant du gouvernement fédéral. Le Comité estime que la radiodiffusion autochtone est trop récente pour qu'on crée un organisme spécial chargé de la gérer.

Fran Williams, de la *OKaliKatiget Society* du Labrador, a évoqué la nécessité de financer la formation des autochtones dans le domaine de la radiodiffusion. La NACS et plusieurs autres sociétés ont déclaré que la faiblesse du financement pour la formation représentait un des problèmes les plus graves que connaissait le secteur. Une étude commandée récemment par le Secrétariat d'État indique que, après 1985, les fonds consacrés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) à la formation dans chacune des sociétés de radiodiffusion autochtone du Nord ont diminué en moyenne de quelque 50 p. 100. (*Stiles Associates Inc., Study of Northern Native Broadcasting Training*, Ottawa, Direction des citoyens autochtones, 1988, p. 26.)

Les sociétés de radiodiffusion autochtone sont également désavantagées du fait que les possibilités de formation en établissement qui sont offertes aux radiodiffuseurs autochtones du Nord sont limitées. Outre qu'elles dispensent à leurs nouveaux employés une formation technique et journalistique, les sociétés sont souvent contraintes de leur donner des cours de perfectionnement scolaire et une formation linguistique, car le niveau d'instruction de la main-d'oeuvre autochtone est souvent faible. Le Comité craint que l'insuffisance des fonds consacrés à la formation ne risque de porter gravement atteinte aux initiatives actuelles et futures dans le secteur de la radiodiffusion autochtone.

Recommandation 115

> Le gouvernement fédéral devrait veiller à affecter suffisamment de ressources pour répondre aux besoins actuels et futurs de formation dans le secteur de la radiodiffusion autochtone.

6.2 Les minorités de langue officielle

Les francophones à l'extérieur du Québec et les anglophones au Québec constituent les deux minorités de langue officielle du pays. Voici ce qu'on peut lire à ce sujet à la page 573 du rapport du Groupe de travail :

> Les minorités de langue officielle comprennent les Franco-Albertains, les Franco-Ontariens, les Acadiens, les anglophones de Montréal ou des Cantons de l'Est, et ainsi de suite. L'identité de chaque groupe tient autant à l'héritage cultural régional qu'à sa langue. Chacun attend de la radiodiffusion plus que la simple prestation de services en français ou en anglais. Et chacun compte que les émissions refléteront la culture de sa communauté et de sa région.

Le Groupe de travail a cerné trois points qui préoccupent les deux groupes de langue officielle : des services publics de radiodiffusion plus accessibles, un choix d'émissions qui satisfasse les divers segments de la minorité linguistique française et un programme local et régional qui réponde aux besoins des collectivités des deux groupes, ce qui, à leur yeux, suppose l'expansion des services régionaux de Radio-Canada. Qu'ils soient du Yukon ou de la Nouvelle-Écosse, les témoins que nous avons entendus ont tous formulé les mêmes préoccupations.

6.2.1 L'accès aux services publics de radiodiffusion

Dans son sixième rapport, le Comité a recommandé que, par une nouvelle loi, Radio-Canada soit tenue de continuer d'assurer des services en français et en anglais et de répondre aux besoins spéciaux des régions. (Sixième rapport, recommandation 35.) Le Comité souhaitait en outre que la nouvelle loi sur la radiodiffusion exige que la Société Radio-Canada étende ses services à toutes les régions du Canada, au fur et à mesure que ses budgets le lui permettre. (Sixième rapport, recommandation 41.)

Pour permettre l'accès aux services de radio et de télévision, on peut construire des postes émetteurs, assurer la prestation de services par les systèmes de câblodistribution ou permettre aux auditeurs de capter directement les émissions par satellite. Dans le cas de la radio, la grande majorité des auditeurs captent effectivement, par voie hertzienne, les signaux des postes émetteurs. Bien que la radio soit aussi captée dans une certaine mesure à l'aide du câble, c'est un médium transportable qu'on écoute en grande partie en automobile et à l'aide de postes portatifs.

Il en va tout autrement de la télévision. Les deux tiers des téléspectateurs sont abonnés au câble et l'autre tiers reçoit les signaux en

direct. Seulement 2 p. 100 environ de la population possèdent une antenne parabolique et peuvent recevoir les signaux directement par satellite.

Comme le Groupe de travail l'a signalé, depuis quelques années, on constate que les services publics de radiodiffusion deviennent plus accessibles aux minorités de langue officielle de tout le pays, et cette tendance se poursuit. Ainsi, Radio-Canada a récemment prêté aux villes de Yellowknife et de Whitehorse deux antennes paraboliques qui permettront aux habitants de ces villes de capter enfin les signaux de la télévision de Radio-Canada.

Mais il y a encore d'importantes lacunes puisque 24 p. 100 des Canadiens francophones ne peuvent encore capter directement la radio stéréo de langue française et que le service stéréo anglais n'est pas fourni jusqu'ici à 28 p. 100 des anglophones canadiens. Certaines collectivités de la Colombie-Britannique comptant plus de 500 francophones ne captent pas la télévision française de Radio-Canada parce qu'il n'existe pas de stations terrestres pour les desservir. Les anglophones qui vivent dans les Cantons de l'Est au Québec ne sont pas raccordés au réseau anglais de télévision de Radio-Canada pour la même raison.

Dans un nombre assez important de cas, le service de Radio-Canada est accessible, mais il est transmis à partir d'une source qui n'est pas pleinement satisfaisante, car elle ne répond pas à certains besoins spéciaux des régions. Ainsi, les francophones du nord de la Colombie-Britannique et des provinces des Prairies reçoivent le signal de la station de télévision de langue française de Montréal qui présente peu d'intérêt pour eux. De la même façon, certains témoins de langue anglaise de l'ouest du Québec nous ont signalé qu'ils captaient la station anglaise d'Ottawa qui, bien sûr, ne donne pas priorité aux nouvelles québécoises.

Dans le chapitre II, nous avons étudié l'accès aux services radio de Radio-Canada (section 2.3.2) et recommandé que le budget d'immobilisations de Radio-Canada puisse désormais permettre à la Société d'engager les dépenses voulues pour étendre ses réseaux anglais et français de radio en stéréo afin qu'une plus vaste clientèle française et anglaise puisse les capter directement. Nous avons signalé en particulier que Radio-Canada avait la responsabilité de fournir ses services à un auditoire aussi vaste que possible, y compris aux collectivités des minorités de langue officielle.

Le Comité a constaté que lorsque le CRTC a rendu sa décision à l'occasion du récent renouvellement de la licence du réseau radio de

Radio-Canada, il a traité abondamment de la nécessité d'accroître la disponibilité des services radio de la société d'État. Le CRTC a noté que celle-ci a fait beaucoup de progrès depuis 1979 et qu'elle peut maintenant atteindre un auditoire plus vaste; mais il reste beaucoup à faire. À l'instar du Conseil, nous déplorons que le plan quinquennal de Radio-Canada ne prévoie aucun investissement pour l'extension du service.

Le Comité appuie le principe énoncé dans les recommandations du CRTC concernant l'extension des services de radio MA et stéréo de Radio-Canada, en français comme en anglais. Nous ne voyons aucune raison de modifier les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* qui engagent Radio-Canada à fournir ses services à tous les Canadiens et, même si la réalisation de cet objectif dépend inévitablement de certaines contraintes budgétaires, la tâche en soi ne doit pas être abandonnée.

Bien que le service par câble ne remplace pas avantageusement la réception par voie hertzienne, surtout pour la radio, il faudrait au moins que les quatre signaux radio de Radio-Canada puissent être accessibles par câble là où les câblodistributeurs offrent des services audio à leurs abonnés. Actuellement, le CRTC exige que les grandes entreprises de câblodistribution (les titulaires de licences de catégorie I) offrent les services en stéréo de Radio-Canada. Les moyennes et petites entreprises de câblodistribution (détenant une licence de catégorie II) qui décident d'offrir des services audio, doivent au moins transmettre les signaux d'une station de radio anglaise et d'une station de radio française de Radio-Canada, mais pas nécessairement le service en stéréo. Le Conseil encourage toutefois ces entreprises et celles qui exploitent ces services dans les régions éloignées et mal desservies à offrir aussi à leurs abonnés les services en stéréo.

Le Comité a demandé à Radio-Canada de lui fournir des données sur le nombre de foyers canadiens desservis par le câble qui ont accès, par ce moyen, à chacun des services radio de Radio-Canada. Les chiffres suivants sont tirés d'un sondage mené en septembre 1987 par Mediastats sur toutes les entreprises canadiennes de câblodistribution.

Tableau 6.1 Transmission des signaux de radio de Radio-Canada par les câblodistributeurs, septembre 1987

	Nombre de foyers	%
Foyers desservis par le câble au Canada	6 145 000	100
Foyers desservis par le câble qui ont accès au:		
Service stéréo anglais de Radio-Canada	5 328 000	87
Service mono anglais de Radio-Canada	1 975 000	32
Service stéréo français de Radio-Canada	2 278 000	37
Service mono français de Radio-Canada	3 232 000	53

Source: Service de recherche SRC (Mediastats).

D'après le CRTC, la transmision par câblodistribution des signaux des services stéréo de Radio-Canada porte, à l'heure actuelle, la possibilité d'accès à ces services à 86 p. 100 pour les Canadiens de langue anglaise et à 83 p. 100 pour les Canadiens de langue française. Dans le présent rapport (Chapitre 2, recommandation 2), nous recommandons que le CRTC modifie son règlement sur la câblodistribution et exige de tous les câblodistributeurs de la catégorie I et de ceux de la catégorie II qui offrent des services audio qu'ils fournissent à leurs abonnés les services mono et stéréo français et anglais de Radio-Canada, peu importe que les signaux soient transmis par des émetteurs locaux ou régionaux ou par satellite. Le Comité croit que ce règlement serait conforme à l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* qui exige «qu'une importance primordiale soit accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion»; ce règlement contribuerait à améliorer le service dispensé aux collectivités des minorités de langue officielle.

Il ne faudrait toutefois pas surestimer les avantages de cette modification, car même si la plupart des câblodistributeurs offrent des services audio, un petit nombre seulement de leurs abonnés en profitent.

L'Association canadienne de télévision par câble a fait savoir au Comité que, d'après les résultats d'un sondage qu'elle a effectué il y a deux ans, 4 p. 100 seulement des abonnés au câble avaient effectivement raccordé celui-ci à leurs appareils de radio. Nous croyons néanmoins que les membres des minorités de langue officielle devraient avoir au moins la possibilité de

capter par l'intermédiaire du câble les deux services de radio de Radio-Canada dans leur propre langue.

Comme pour la radio, la Société Radio-Canada a suspendu l'extension de son réseau de télévision, notamment vers certaines régions habitées par des minorités de langue officielle qui ne captent pas actuellement la télévision de Radio-Canada en direct dans leur langue. Lors du renouvellement des licences de télévision des réseaux anglais et français de Radio-Canada, le CRTC a signalé qu'il y avait encore beaucoup de petites localités canadiennes qui n'avaient pas accès au service de télévision national. Évidemment, il y a aussi beaucoup de collectivités où une minorité de langue officielle ne capte pas la télévision de Radio-Canada dans sa langue ou reçoit comme nous l'avons déjà signalé, un service de Radio-Canada qui est jugé inadéquat.

Le Comité partage le point de vue exprimé par le CRTC dans la décision qu'il a rendue au moment du renouvellement de la licence de Radio-Canada (Décision du CRTC 87-140, 23 février 1987) voulant que Radio-Canada doive poursuivre ses efforts en vue de permettre aux petites collectivités de capter ses services en direct. Cela veut dire aussi qu'elle doit s'efforcer de desservir les minorités de langue officielle dans leur propre langue, à partir d'une source appropriée c'est-à-dire située dans leur région. Nous sommes satisfaits de constater que le Conseil a demandé à Radio-Canada d'effectuer, d'ici au mois d'août 1988, une étude sur l'extension de ses services télévisés (voir la Décision 87-140 du CRTC, page 101). Bien que le CRTC n'ait pas explicitement exigé que Radio-Canada étudie les moyens d'étendre son service aux minorités de langue officielle, nous invitons instamment la société d'État et le Conseil à examiner cette question dans le cadre de cette étude spéciale.

La distribution par câble des signaux de la télévision d'État, contrairement à ce qui se passe avec la radio, remplace utilement la transmission par voie hertzienne, bien que la câblodistribution comporte certains coûts et que bien des Canadiens à faible revenu ne s'y abonnent pas. À l'heure actuelle, les deux tiers des Canadiens sont abonnés au service de transmission par câble. Les exigences qu'impose le CRTC aux câblodistributeurs pour la distribution des services télévisés revêtent donc une grande importance à cause de leur incidence sur l'accès aux signaux de la télévision d'État. Quand le CRTC a revu ses règlements sur la câblodistribution en 1986 (Avis public du CRTC 1986-182), il les a modifiés pour tenir compte de la transmission par satellite. Essentiellement, le nouveau règlement accordait la priorité à la distribution des services français

et anglais de télévision de Radio-Canada et, partant, aux signaux des stations de télévision provinciales, même s'ils n'étaient disponibles que par satellite. De l'avis du Comité, cette modification visait juste, car elle tenait compte aussi bien de l'évolution technologique des systèmes de distribution que de la priorité à accorder à la distribution des émissions des stations d'État.

Cependant, le Comité constate que le règlement autorise le CRTC à assortir la licence d'une condition exemptant certains câblodistributeurs de l'obligation de tenir compte de ces priorités. Le Comité a été saisi de plaintes sur l'usage que fait le Conseil de ces dispositions d'exclusion. Ainsi, l'Association des francophones du nord-ouest de l'Ontario s'est plainte à Thunder Bay de ce que ses membres ne pouvaient capter La Chaîne française de TV Ontario sur la bande des fréquences offertes normalement par le câblodistributeur, c'est-à-dire sur les canaux 2 à 13. Cela oblige les francophones à se munir d'un convertisseur pour recevoir le signal de cette station.

En l'occurrence, le CRTC avait exempté le câblodistributeur de Thunder Bay du règlement sur la câblodistribution qui l'oblige à donner la priorité à La Chaîne française. Le CRTC a justifié partiellement sa décision en disant que Thunder Bay n'était pas une région désignée comme francophone aux termes de la loi 8 de l'Ontario, Loi de 1986 sur les services en français. En vertu de cette loi provinciale, l'Ontario garantit la prestation des services gouvernementaux en français là où il y a 5 000 francophones ou plus et lorsque ceux-ci représentent 10 p. 100 de la population. Le CRTC n'est toutefois pas justifié de fonder ses pratiques en matière de réglementation sur des lois provinciales, mais doit au contraire s'appuyer sur la *Loi sur la radiodiffusion*.

Le Comité constate que le réseau de câblodistribution de Thunder Bay distribue le signal d'un canal publicitaire et celui du *Canadian Home Shopping Network*—deux canaux qui diffusent des services hors programmation—sur les fréquences de base du câblodistributeur, c'est-à-dire sur les canaux 2 à 13.

Bien que le Comité ne s'oppose pas à la disposition permettant au CRTC d'exempter certains câblodistributeurs de l'application du règlement, il est d'avis qu'une telle exemption ne devrait pas être accordée lorsqu'elle a pour effet de priver un nombre important d'abonnés qui font partie d'une minorité de langue officielle, anglophone ou francophone, du service complet auquel ils ont droit dans leur langue. Le Comité déplore particulièrement que le câblodistributeur de Thunder Bay distribue des services hors

programmation au détriment des programmes canadiens. Dans notre sixième rapport, nous recommandions que les câblodistributeurs soient autorisés à distribuer ou à créer des services hors programmation, à condition seulement de donner la priorité à la distribution de programmes canadiens.

Recommandation 116

> Le CRTC ne devrait pas exempter certains câblodistributeurs de l'application du règlement relatif à la distribution de services publics de radiodiffusion si cette exemption a pour effet de réduire les services de radiodiffusion publics auxquels ont accès, dans leur propre langue, les abonnés membres d'une minorité appréciable de langue officielle. Le Conseil ne devrait pas permettre non plus la distribution de services hors programmation au détriment des programmes canadiens dont le règlement prévoit la distribution.

6.2.2 La programmation

Bien que l'accessibilité des services de radiodiffusion publics revête une importance primordiale, le Canada dispose d'un système de radiodiffusion mixte public et privé. L'accès aux services de radiodiffusion privés, qui accaparent la majorité de l'auditoire de l'une et l'autre langue, est aussi important pour les Canadiens de langue anglaise que pour les Canadiens de langue française. Actuellement, la situation des minorités anglophones est toutefois bien plus enviable que celle des minorités francophones.

La plupart des anglophones du Québec vivent à Montréal et peuvent regarder une grande variété d'émissions en anglais. En fait, dans le mémoire que la Société Radio-Canada a présenté au Groupe de travail (Radio-Canada, *Let's Do It*, novembre 1985, p. 6), elle révélait que la population montréalaise avait accès à plus de canaux anglophones que de canaux francophones, et que 60 p. 100 des émissions étaient en anglais. Du reste, même les Québécois anglophones de l'extérieur de Montréal disposent d'un choix d'émissions assez vaste. Cela tient en partie au fait que sept des huit canaux de télévision alimentés par Cancom, service de satellite autorisé qui dessert les collectivités éloignées et mal desservies, sont anglais. En revanche, les collectivités francophones minoritaires, et plus particulièrement celles de l'Ouest du Canada, se voient offrir un choix beaucoup moins étendu.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la transmission de services en français par émetteurs conventionnels se concentre fortement au Québec et dans ses environs. Il n'existe, du reste, aucune station de télévision privée d'expression française à l'extérieur du Québec. Cependant, avec l'avènement de la transmission par satellite, il est possible d'offrir des services de radiodiffusion plus variés aux Canadiens de langue française qui vivent hors du Québec.

En novembre 1979, le ministre des Communications d'alors, l'honorable David MacDonald, a demandé au CRTC de faire diligence afin de promouvoir le recours aux satellites, et ce pour diversifier les services de radiodiffusion accessibles aux Canadiens vivant dans des collectivités éloignées et mal desservies. Il a alors déclaré qu'il était maintenant techniquement possible d'offrir à tous les Canadiens des services variés de radiodiffusion en anglais et en français. Exposant les objectifs que visait le gouvernement en favorisant la transmission par satellite, il a fait état de la volonté d'étendre, dans les deux langues officielles, les services aux zones mal desservies du pays.

En octobre 1980, après avoir reçu du Groupe de travail un rapport sur les services fournis aux collectivités mal desservies, le CRTC a lancé un appel d'offres en vue justement de desservir ces collectivités. Quand Cancom a obtenu une licence d'exploitation en avril 1981, son service comprenait trois signaux de télévision en anglais et un signal en français. À l'époque, la décision du Conseil prévoyait qu'on vende les services groupés des quatre canaux au prix de 4 $ par mois par abonné. Depuis lors, les services de Cancom ont été dissociés et quelques canaux américains de langue anglaise se sont ajoutés. Quand on a procédé à la séparation des signaux, la station française CFTM, affiliée au réseau TVA de Montréal, a accusé un recul. Actuellement, le signal français de Cancom n'est accessible qu'à 63 103 abonnés répartis dans 100 collectivités à l'extérieur du Québec. La société Cancom rapporte que la transmission de ce signal lui occasionne des pertes de l'ordre de 1 million de dollars par an.

En octroyant pour la première fois une licence d'exploitation de services de télévision payante, le CRTC a insisté pour que les services de langue française visés par la licence soient accessibles dans tout le Canada. Cependant, le respect de cette volonté ne se révélant pas viable sur le plan commercial, le signal du canal de films français Super-Écran n'est maintenant transmis que sur le faisceau est du satellite Anik C et il n'est

donc pas possible de le capter en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et dans une partie du Manitoba.

Depuis la décision de 1981 relative à Cancom et celle de 1982 concernant la télévision payante, la radiodiffusion de langue française a été marquée par d'importants événements. En effet, un troisième réseau de stations conventionnelles, Quatre Saisons, a obtenu une licence d'exploitation en 1985. De plus, le CRTC a récemment octroyé une licence à cinq nouveaux canaux de services spécialisés de langue française, soit un canal de sports, un de musique, un d'émissions pour enfants et adolescents, un canal international et un canal de météorologie.

Le service de Quatre-Saisons, à l'instar de Super-Écran, n'est accessible que sur le faisceau est du satellite Anik C. Les nouveaux canaux spécialisés de langue française, à l'exception peut-être de TV-5, qui est un canal d'émissions à caractère international, ne seront eux aussi livrés par satellite que dans l'Est du Canada. Quant aux services gouvernementaux provinciaux, soit Radio-Québec et la Chaîne française de TV Ontario, ils sont destinés aux habitants de ces provinces et, bien sûr, ne sont distribués que dans l'Est du Canada.

Le Comité est bien conscient du fait que la prestation de services de radiodiffusion en langue française aux minorités francophones de tout le Canada dépend de facteurs autres que la simple accessibilité par satellite. Il faut notamment voir si les signaux sont codés ou non, quel en est le coût, et si le CRTC demande que ces signaux soient transmis par des câblodistributeurs. Toutefois, il semble que toute la nouvelle génération de canaux de langue française soit techniquement inaccessible aux collectivités francophones minoritaires des trois provinces les plus à l'ouest et d'une partie du Manitoba. Il ne faut pas en conclure pour autant que ces services seront accessibles aux collectivités minoritaires de la moitié est du pays, mais simplement qu'on pourra au moins les transmettre par câble, sous réserve des directives du CRTC et des décisions des câblodistributeurs.

Quand le CRTC a octroyé les licences d'exploitation des nouveaux services spécialisés susmentionnés, il a annoncé qu'il demanderait qu'on assure la transmission de ceux-ci sur les fréquences de base des réseaux de câblodistribution qui desservent principalement des collectivités francophones. Cependant, là où les Canadiens d'expression française forment une minorité, il n'est pas certain que les nouveaux services seront disponibles, même à discrétion, c'est-à-dire même si l'abonné acceptait de verser un supplément pour les obtenir.

Le Comité, comme le Groupe de travail avant lui, a entendu de nombreux témoins déplorer le fait que les minorités francophones n'aient pas accès à des services de radiodiffusion variés. Par exemple, la Société franco-manitobaine a souligné que l'élargissement du service de base, de 13 à 21 canaux, a donné au CRTC une occasion unique de «remédier à la pénurie des choix dont souffrent les francophones en milieux minoritaires».

La Société franco-manitobaine demande au moins un deuxième canal de langue française. (*Procès-verbaux*, 45 : 8.) Parallèlement, l'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan s'est plainte du fait que presque tous les francophones de cette province n'avaient accès qu'à des émissions de télévision en français venant de Radio-Canada. La Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse est pour sa part consciente de «la médiocrité des services de radiodiffusion et de télévision de langue française dans cette province et du fait que cette situation a historiquement contribué à l'assimilation des Acadiens et des Acadiennes de cette province». (*Procès-verbaux*, 47 : 48.]

Dans son sixième rapport, le Comité a recommandé que la nouvelle loi sur la radiodiffusion ait pour objectif de répondre aux besoins particuliers de chaque région géographique et des groupes des deux langues officielles. Or pour l'instant, on ne satisfait pas vraiment les besoins des collectivités francophones minoritaires du Canada. De nos jours, bien que les radiodiffuseurs offrent un choix de plus en plus étendu d'émissions, ces collectivités n'obtiennent même pas de services minimaux. Voilà une question à examiner de toute urgence.

Il y a deux aspects de la politique qu'il faut examiner. D'abord, comme l'a conclu le Groupe de travail, il est bien clair que :

> D'un point de vue strictement commercial, la transmission de services pondérés de langue française aux localités mal desservies n'est pas une perspective spécialement réjouissante. (*Rapport*, p. 663.)

Le Comité estime qu'il convient en l'occurrence de prévoir une mesure de soutien public. Les satellites étant un moyen relativement économique d'étendre les services aux minorités francophones, il faudrait accorder le soutien nécessaire à cette fin. Les services qu'il importe le plus de soutenir sont peut-être la transmission des signaux de TVA et de Quatre Saisons qui accaparent la majeure partie de l'auditoire du Québec, quitte à examiner, dans un second temps, le soutien à accorder à d'autres services. Si

l'on doit financer la transmission du signal de TVA, il vaut peut-être mieux transmettre ce signal sans codage, au lieu de le faire livrer en code par Cancom.

Recommandation 117

> La ministre des Communications et le gouvernement devraient mettre en place un programme de soutien direct pour donner accès, par satellite, à un ensemble raisonnablement varié de signaux de radiodiffusion de langue française partout au Canada.

Le Comité reconnaît toutefois que le CRTC doit aussi réexaminer sa position sur la transmission des services de langue française, y compris les signaux des réseaux conventionnels et des services spécialisés. Dans son sixième rapport, le Comité avait recommandé d'accorder la priorité à la transmission de services en français par les entreprises de distribution desservant principalement des abonnés francophones. (Sixième rapport, recommandation 58, 36 : 113.) Cependant, cette recommandation ne tient pas tout à fait compte de la nécessité de répondre convenablement aux besoins des Canadiens de langue française là où ils sont minoritaires.

Essentiellement, tout dépend des conditions que doivent respecter les entreprises de câblodistribution. Celles-ci ont considérablement accru, et accroissent encore, leur capacité de transmission. Selon des données de Médiastats, en octobre 1987, 93 p. 100 des abonnés au câble étaient reliés à un système d'une capacité de plus de 21 canaux. On peut ainsi mieux servir les minorités, sans réduire aucunement ni les services dont bénéficient déjà les collectivités majoritaires, ni les perspectives d'expansion.

Le Comité estime qu'il faudrait examiner deux aspects de la politique publique. En premier lieu, faudrait-il modifier les priorités de transmission par câble pour accorder un rang prioritaire à la prestation d'un nombre minimal de services en français, même s'ils n'étaient disponibles que par satellite? Bien sûr, des exemptions justifiées seraient encore autorisées. En second lieu, il faut une ligne directrice plus explicite en ce qui concerne les exigences globlales de transmission des services en français à des groupes francophones minoritaires. Par exemple, peut-on justifier, d'une part, que dans un système qui dessert une population comprenant 51 p. 100 de francophones, la priorité soit accordée aux services francophones, comme l'a recommandé le Comité, et que tous les canaux spécialisés francophones à qui le CRTC vient d'octroyer une licence d'exploitation diffusent sur le service

de base, alors que dans un système où le tiers des abonnés sont francophones, aucun de ces canaux ne seraient disponibles? N'est-il pas raisonnable que dans un système où le tiers de l'auditoire est composé de Canadiens d'expression française, le tiers des canaux soient tenus de diffuser en français?

Nous avons insisté ici pour que le CRTC réétudie la réglementation de la câblodistribution qui touche la prestation de services en langue française par les câblodistributeurs qui desservent des minorités francophones importantes, mais il va sans dire que toute nouvelle politique du CRTC s'appliquerait bien sûr aussi aux câblodistributeurs qui desservent des minorités de langue anglaise. Pour élaborer une telle politique, le CRTC devrait tenir une audience publique à la suite de laquelle il publierait un énoncé de politique sur les services à l'intention des minorités de langue officielle.

À notre avis, toute révision de la politique du CRTC devrait pouvoir compléter la proposition visant à subventionner directement les services de distribution par satellite.

Recommandation 118

> Parallèlement à l'octroi d'une aide financière gouvernementale visant à couvrir une partie des coûts de distribution par satellite, le CRTC devrait examiner ses directives concernant la transmission par câble de services de radiodiffusion afin de définir un choix raisonnable d'émissions pour les minorités de langue officielle. Dans le cadre de cet examen, le CRTC devrait tenir des audiences publiques et faire exécuter les travaux de recherche qui pourraient être utiles. Ces activités devraient aboutir à la publication, par le CRTC, d'un énoncé de politique sur les services à l'intention des minorités de langue officielle.

6.2.3 Des programmes qui reflètent fidèlement les collectivités linguistiques minoritaires

> [...] le Groupe de travail a reçu, des francophones hors Québec, plus d'une douzaine de mémoires demandant que l'on remédie à l'oubli presque total dans lequel, selon eux, Radio-Canada tient les régions. Les uns après les autres, les mémoires dénoncent la domination de Montréal dans les émissions, la répartition des ressources et les décisions de Radio-Canada. Se fiant aux sondages selon lesquels une faible proportion de francophones suivent les émissions de Radio-Canada dans les régions, certains groupes remettent en question la pertinence du service actuel que la Société offre à l'extérieur du Québec.

> Les minorités francophones demandent que Radio-Canada recoure davantage aux talents régionaux plutôt que d'exporter les artistes du Québec. À leur avis, c'est en permettant aux artisans locaux de progresser que les diverses «cultures» régionales pourront s'épanouir chez elles et se manifester à l'échelle nationale. (*Rapport*, p. 574.)

Selon les témoins que nous avons entendus, quelques changements se sont produits depuis que le Groupe de travail a rédigé ces lignes, au moins dans les provinces de l'Atlantique et en Ontario. Ainsi, les porte-parole de la Société nationale des Acadiens disent être de plus en plus satisfaits des services de Radio-Canada dans les provinces de l'Atlantique. En outre, depuis 1985, les services de langue française en Ontario permettent un apport régional. Bien qu'aucun témoin n'ait jugé ces progrès suffisants, on reconnait qu'une certaine attention a été accordée au problème. Il ne semble cependant pas en avoir été ainsi dans les provinces situées à l'ouest de l'Ontario. Pour celles-ci, les observations du Groupe de travail sont toujours valables.

Il faut dire que tous les témoins que nous avons entendus ont parlé des récentes compressions budgétaires imposées à Radio-Canada en disant qu'elles avaient touché toutes les émissions régionales qui existaient jusqu'alors. La plupart des témoins ont aussi souligné l'importance d'embaucher des gens des régions pour travailler sur les ondes.

Nous rappelons que dans sa décision de 1987 par laquelle il renouvelait les licences d'exploitation du réseau de télévision de Radio-Canada, le CRTC a critiqué la Société au sujet des programmes qu'elle offre aux minorités francophones.

> Le Conseil est conscient que le réseau français de télévision de la SRC dispense, en général, un excellent service aux franchophones vivant dans la province de Québec. Toutefois, il croit fermement que les francophones hors Québec méritent de recevoir du service national de radiodiffusion des émissions auxquelles ils peuvent s'identifier, que ce soit pas l'inclusion de nouvelles concernant leurs collectivités, par le contenu éditorial ou par les sujets, ou les trois. (CRTC, *Des réalités d'aujourd'hui aux défis de demain*, Décision CRTC 87-140, le 23 février 1987, p. 56.)

Le Conseil a demandé à Radio-Canada d'entreprendre une étude sur les besoins des francophones hors Québec, en fait de programmes et de lui présenter un rapport et un plan d'action au plus tard en février 1988. (CRTC, *Des réalités d'aujourd'hui aux défis de demain*, p. 111.)

Nous soulignons que, récemment, dans sa décision de renouveler les licences d'exploitation du réseau de radio de Radio-Canada, le Conseil a aussi demandé à la Société d'étudier les besoins en radiodiffusion des francophones hors Québec et de lui présenter un rapport et un plan d'action dans les huit mois suivant la décision. (CRTC, *Maintenir le caractère distinctif et la haute qualité du service radiophonique de Radio-Canada*, Décision, CRTC, 88-181, le 30 mars 1988.)

Le Comité partage les préoccupations du CRTC, mais il souligne qu'on doit s'attendre à ce que Radio-Canada fournisse également des services adéquats aux Canadiens de langue anglaise là où ils sont minoritaires.

Recommandation 119

> Le CRTC et la Société Radio-Canada devraient prendre les mesures nécessaires pour offrir des services améliorés aux collectivités francophones et anglophones minoritaires de tout le Canada.

6.2.4 La radiodiffusion communautaire

Le Groupe de travail ne s'est pas rendu aux raisons invoquées pour renforcer les services régionaux de Radio-Canada, bien qu'elles lui aient été présentées par de nombreux groupes. En répondant aux revendications des minorités des deux langues officielles, le Groupe de travail a suggéré aux intéressés de se tourner vers la radiodiffusion communautaire. Nous avons déjà fait connaître notre point de vue sur ce qu'il y a lieu d'attendre de ce secteur (section 2.6). La radiodiffusion communautaire ne saurait et ne pourrait normalement «répondre aux besoins particuliers de chaque région géographique et des groupes des deux langues officielles». (*Sixième rapport*, recommandation 22, 36 : 35.)

Néanmoins, il est vrai, comme l'a souligné le Groupe de travail, que la radio communautaire a particulièrement contribué à satisfaire les besoins des minorités francophones. À cet égard, le Groupe de travail a recommandé à Radio-Canada de permettre l'accès de ses antennes aux radiodiffuseurs communautaires de langue minoritaire officielle. (*Rapport*, recommandation 19.7, p. 548.) Le président de la Société Radio-Canada, M. Pierre Juneau, a en ces termes déclaré publiquement que la Société y est disposée :

> Nous partageons nos antennes lorsque la radio française régionale ne répond pas suffisamment aux besoins particuliers des petites communautés. Dans le cas de Penetanguishene [...] le post CJBC de Toronto produisait un tiers de la grille horaire de la radio française pour la région. Étant donné que la programmation s'adresse d'abord au grand Toronto, CJBC ne répond pas assez aux besoins des petites communautés desservies par CJBC comme Penetanguishene. Ce dernier endroit ne possède pas de journal, bien qu'il s'agisse d'une communauté très active. C'est d'ailleurs de là que nous est venue la première demande pour le partage de nos ondes. Nous ne sommes toutefois pas prêts à appliquer cette politique dans tous les centres. Il y a des endroits, comme Saint-Boniface et Vancouver, où pendant cinq à six heures par jour, nous avons des émissions qui portent sur des événements locaux. Là, nous ne pourrions permettre à une radio communautaire de substituer sa programmation à celle de Radio-Canada. («Pierre Juneau et les préoccupations des minorités», *Langue et société*, nº 22, printemps 1988, p. 13.)

Recommandation 120

Nous souscrivons à la recommandation du Groupe de travail voulant que, dans la mesure du possible, Radio-Canada permette l'accès de ses antennes aux radiodiffuseurs communautaires de langue minoritaire officielle.

6.2.5 Conclusion

Jusqu'à maintenant, la discussion sur les droits linguistiques des minorités a essentiellement porté sur le droit des minorités à l'éducation dans leur langue. Cependant, les services de radiodiffusion sont devenus aussi importants que les services d'éducation, car ils jouent dans la vie quotidienne un rôle essentiel à la survie des communautés minoritaires de l'une et l'autre langue officielle. La survie de ces communautés dépendra dans une grande mesure de l'accessibilité à des émissions de radio et de télévision adéquates dans la langue de la minorité.

Pour l'instant, il ressort que certaines collectivités ne sont pas bien desservies dans tout le Canada. Les audiences que nous avons tenues nous ont permis de constater qu'en raison de compressions budgétaires, Radio-Canada a réduit la programmation locale déjà limitée dans ces collectivités. Alors que l'ensemble des services de radio et de télévision s'étendait rapidement, l'accessibilité à des services en français s'est à peine améliorée hors Québec. Le Comité estime qu'il faut prendre des mesures pour corriger cette situation.

6.3 Les minorités multiculturelles

6.3.1 Introduction

Un Canadien sur quatre dit avoir un patrimoine culturel qui n'est ni français ni anglais. Notre mosaïque culturelle et cette diversité qui nous unit sont consacrées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il est donc approprié, que la politique de la radiodiffusion s'inspire du principe du multiculturalisme et veille à ce que le système de radiodiffusion reflète la pluralité culturelle et linguistique du Canada. Dans notre sixième rapport, nous avions proposé d'accepter la recommandation du Groupe de travail voulant que la *Loi sur la radiodiffusion* donne un fondement législatif au multiculturalisme. La recommandation 24 précise que les programmes «devraient donner une image assez fidèle de la population canadienne, des réalités du multiculturalisme et du bilinguisme [...]». Le présent rapport traite des répercussions de cette recommandation.

6.3.2. Les grands réseaux de radiodiffusion

Le Groupe de travail a souligné à quel point il importe que les radiodiffuseurs des secteurs privé et public tiennent compte de la notion de multiculturalisme dans toutes les décisions relatives à leurs programmes. Il a de plus insisté sur le fait qu'il fallait augmenter le nombre des émissions qui représentent des Canadiens dont l'origine n'est ni française ni anglaise ou qui présentent leurs points de vue. Le Groupe de travail a également signalé les préoccupations de ceux et celles qui affirment que les radiodiffuseurs classiques ont trop tendance à présenter les membres des groupes minoritaires de façon stéréotypée et de rapporter les méfaits que commettent certains d'entre eux de façon à impliquer tout un groupe minoritaire. Le Groupe de travail a proposé de contraindre les radiodiffuseurs à mettre sur pied des programmes d'action positive, ce qui serait, à son avis, la meilleure façon d'équilibrer la programmation et de sensibiliser l'industrie aux clichés.

Le Comité appuie l'analyse du Groupe de travail. Bien que nous reconnaissions l'importance des services destinés principalement aux groupes minoritaires, nous croyons qu'il faut s'attacher à mettre en pratique le principe du multiculturalisme dans la radiodiffusion régulière. Les groupes qui ont comparu devant nous et les mémoires que nous avons reçus indiquent qu'aucun changement important de nature à justifier une attitude différente ne s'est produit dans l'industrie. En ce qui concerne plus

particulièrement l'action positive, nous tenons à souligner que, dans notre sixième rapport, nous avions recommandé que la *Loi sur la radiodiffusion* contienne «des dispositions destinées à augmenter considérablement le nombre de femmes et de membres des minorités à tous les niveaux» de l'industrie. (Sixième rapport, recommandation 72, 36 : 92.)

LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

À l'appui de sa demande de renouvellement de licence en juin 1986, on a demandé à la Société Radio-Canada si elle prévoyait offrir des émissions à caractère ethnique et si elle avait une politique en matière de radiodiffusion ethnique. La Société a répondu que la notion de multiculturalisme impreignait tous ses programmes et elle a énuméré des émissions aux réseaux anglais et français qui, à son avis, reflètaient l'aspect multiculturel du Canada. En réalité, la Société semblait dire qu'elle ne prévoyait rien faire de plus que ce qu'elle faisait jusqu'ici. Cette réponse est conforme au court énoncé de principe que voici, sur la radiodiffusion et le multiculturalisme publié par la Société en 1984.

> [...] en raison de la diversité ethnique de l'auditoire, la Société a adopté depuis longtemps, une politique culturelle pluraliste et a l'intention, conformément à ses obligations, de continuer à refléter les richesses du multiculturalisme et les caractéristiques multiraciales de la société canadienne [...] On s'attend à ce que les préposés à la programmation et aux programmes continuent de tenir compte de cet aspect du rôle de Radio-Canada.

De façon générale, les témoins ont reconnu que la Société Radio-Canada jouait un rôle important dans ce domaine comparativement surtout aux radiodiffuseurs privés, mais on avait l'impression qu'elle pouvait faire beaucoup mieux. Par exemple, la *Multiculturalism Association of the Greater Moncton Area* a observé que les émissions de Radio-Canada reflèteraient certainement «un grand nombre de groupes ethnoculturels du Canada dans le domaine des arts, des sciences et de la musique». Mais, a-t-elle ajouté, en ce qui concerne surtout la télévision, il y a certainement place pour l'amélioration (*Procès-verbaux*, 48 : 47.) Le Conseil interculturel du Manitoba nous a signalé une étude qu'on avait effectuée pour son compte et publiée en 1986, sur la représentation des minorités visibles. Le Conseil a souligné que si Radio-Canada se distinguait à cet égart de CTV, il n'en restait pas moins que sa performance était «de très piètre qualité» et qu'il n'était pas du tout content de Radio-Canada. (*Procès-verbaux* 45 : 99.) Le CRTC était tout à fait du même avis, puisqu'en rendant sa décision en février 1987, au sujet du renouvellement de la licence de la Société, il a énoncé les exigences suivantes :

Que la Société Radio-Canada accroisse la représentation des minorités culturelles dans le cours normal des émissions aux réseaux anglais et français de télévision de manière à refléter avec réalisme leur participation dans la société canadienne et à contribuer à éliminer les stéréotypes négatifs.

Que la Société présente, à la fin des deux premières années de la période de validité de ses licences, un rapport concernant les initiatives et les mesures prises pour atteindre cet objectif.

Nous sommes heureux de constater que la Société Radio-Canada devra officiellement rendre compte des progrès réalisés pour implanter le multiculturalisme. En outre, nous croyons qu'elle devrait mettre en place une politique plus précise que celle énoncée en 1984. En vertu de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, Radio-Canada est tenue de préparer un plan et un échéancier pour mettre en oeuvre un programme d'équité en matière d'emploi. Il ne serait pas exagéré de lui demander d'élaborer un plan semblable pour le contenu de ses programmes. En fait, ces deux éléments se rejoignent, car plus le nombre d'employés est élevé et plus nombreuse sera l'équipe de créateurs en mesure de participer à la production d'émissions multiculturelles.

Recommandation 121

La Société Radio-Canada devrait, à intervalles réguliers, élaborer un plan énonçant les objectifs qu'elle entend atteindre en ce qui a trait à la représentation et à la description fidèle des minorités culturelles dans ses stations et réseaux de radio et de télévision anglaises et françaises. Ce plan devrait également contenir un calendrier d'exécution pour la réalisation des objectifs et être mis à la disposition du public.

LES RADIODIFFUSEURS PRIVÉS

Seul un petit nombre de témoins ont félicité les radiodiffuseurs privés pour les efforts qu'ils déploient en vue de refléter la pluralité culturelle du Canada. Toutefois, quelques témoignages ont indiqué que certains radiodiffuseurs se distinguent plus que d'autres à cet égard. Au Québec, par exemple, on a laissé entendre que, depuis sa récente création, le réseau Quatre-Saisons, avait beaucoup plus fait appel à la participation des différentes ethnies à ses programmes que les radiodiffuseurs établis comme la Société Radio-Canada ou le réseau TVA.

Pour faire accepter la notion de multiculturalisme à l'industrie, il faut, selon le Groupe de travail, gagner tout d'abord les radiodiffuseurs aux principes du multiculturalisme. En 1985, le ministre d'État au Multiculturalisme avait proposé de créer un comité consultatif réunissant des représentants des groupes multiculturels et de l'industrie en vue de promouvoir cet objectif. Le comité national sur la diversité culturelle en radiodiffusion aurait, entre autres, servi de tribune pour discuter des problèmes relatifs à la représentation et à la description des groupes minoritaires et aurait généralement permis à ces groupes et aux radiodiffuseurs de dialoguer. La proposition avait reçu l'appui du ministre des Communications, du CRTC et du Groupe de travail.

Mais ce comité n'a jamais vu le jour. À la lumière des témoignages recueillis, nous croyons qu'il faut trouver les moyens d'encourager la discussion et la collaboration entre les parties intéressées.

Récemment, la Direction du multiculturalisme du secrétariat d'État a parrainé une tribune sur la radiodiffusion multiculturelle. Cette initiative vise à réunir un certain nombre de groupes et de personnes intéressés, y compris des députés, des autorités de réglementation, des producteurs, des annonceurs et des radiodiffuseurs. Les participants ont discuté des réalisations et des possibilités en ce qui concerne la programmation régulière, ainsi que et des nouvelles initiatives qu'il faudrait encourager à cet égard. Un programme de ce type, couronné de succès et appliqué régulièrement, permettrait d'atteindre les mêmes objectifs que ceux du comité national préconisé par le Groupe de travail.

Recommandation 122

> Nous appuyons le secrétariat d'État dans les efforts qu'il déploie pour favoriser la discussion et la collaboration nécessaires à l'implantation du multiculturalisme dans les grands réseaux de radiodiffusion.

Le Groupe de travail n'a fait aucune recommandation concernant la réglementation des émissions multiculturelles du secteur privé. Dans son énoncé de principe de 1985, le CRTC a déclaré qu'il ne disposait ni des fonds ni du mandat nécessaires pour réglementer la façon de représenter fidèlement les minorités ou d'éliminer les stéréotypes. Le Conseil a proposé que ces domaines relèvent plutôt de l'autoréglementation et a souligné que

l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR) avait fait connaître son intention de préparer pour ses membres une série de lignes directrices pour régir le contenu des émissions destinées aux communautés ethniques (*CRTC, Avis public 1985-139, Une politique en matière de radiodiffusion qui reflète la pluralité linguistique et culturelle au Canada*).

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité en octobre 1987, l'ACR déclarait qu'elle tentait activement de susciter parmi ses membres une prise de conscience au sujet des questions multiculturelles et qu'elle incitait les radiodiffuseurs à inclure des émissions multiculturelles dans leurs programmes. L'Association a de plus souligné qu'elle élaborerait des lignes directrices sur la représentation des minorités ethniques et visibles et qu'elle préparerait aussi, toujours à l'intention de ses membres, un document de référence sur les émissions multiculturelles et les questions connexes.

Nous avions recommandé que le principe du multiculturalisme, appliqué à la radiodiffusion, soit sanctionné par la loi, ce qui donnerait au CRTC un pouvoir de réglementation à cet égard. Nous remarquons que le Conseil a déjà assujetti l'octroi des licences à l'acceptation des lignes directrices que l'ACR adoptera prochainement en matière de stéréotypes sexuels. Si les groupes minoritaires acceptent ces lignes directrices, nous croyons qu'elles pourraient également constituer un mécanisme de réglementation approprié pour favoriser la représentation fidèle et juste des minorités.

Recommandation 123

> Le CRTC devrait encourager l'Association canadienne des radiodiffuseurs à élaborer dès que possible une série de lignes directrices acceptables relatives à la représentation et à la description fidèle des minorités ainsi qu'aux stéréotypes qui s'y rattachent. Le CRTC devrait s'assurer que ces lignes directrices sont respectées en faisant, à l'occasion, une condition à l'octroi des licences.

6.3.3. Les services destinés aux minorités culturelles

Les initiatives prises par les communautés culturelles ont engendré un certain nombre de services de radiodiffusion qui leur sont expressément destinés. D'une part, ces services permettent aux immigrants de préparer l'avenir en leur donnant l'occasion de connaître le Canada et d'apprendre les

langues qu'on y parle et, d'autre part, ils aident les enfants de ces immigrants à préserver leur patrimoine culturel et linguistique. Ces services contribuent aussi à rapprocher les communautés ethniques du Canada les unes des autres et favorisent les échanges culturels. Ils permettent aussi aux membres des minorités d'acquérir de l'expérience dans le secteur de la radiodiffusion.

La plupart de ces services sont offerts par les radiodiffuseurs privés. À l'heure actuelle au Canada, huit stations de radio et une station de télévision opérant à partir de Toronto, sont titulaires d'une licence en tant que stations à caractère ethnique, car elles diffusent des émissions dans une troisième langue en plus des émissions en anglais et en français expressément destinées à leurs auditoires ethniques. En Colombie-Britannique, un réseau régional de télévision payante est chargé d'offrir des services à un certain nombre de groupes de cette province. Deux réseaux de services spécialisés et autorisés, Chinavision et Telelatino, desservent les collectivités chinoises, italiennes et espagnoles du Canada. En outre, huit stations de télévision et environ 60 stations de radio classiques diffusent quelques émissions à caractère ethnique.

Les câblodistributeurs contribuent également à présenter, sur le canal communautaire, des émissions produites par des groupes minoritaires. On trouve ainsi à Vancouver et à Montréal des canaux de télévision par câble qui diffusent exclusivement ce type d'émissions.

Tous ces services sont régis par les politiques établies dans l'énoncé de principe publié par le CRTC en 1985. Le Groupe de travail a implicitement appuyé ces politiques lorsqu'il a formulé des recommandations sur des questions qu'il jugeait relativement secondaires, comme les mesures destinées à favoriser le commerce d'émissions et la réduction des exigences relatives au contenu canadien auxquelles sont assujettis les radiodiffuseurs ethniques. À notre avis, cependant, ces questions méritent d'être examinées de près.

6.3.4 Le commerce d'émissions

Le commerce d'émissions permet aux producteurs d'acheter du temps d'antenne à des stations de radio et de télévision. Le droit de diffuser les émissions choisies par l'acheteur durant le créneau acheté et celui de conserver les revenus tirés de la publicité constituent les enjeux de ce commerce. Dans son énoncé de principe de 1985, le CRTC a appuyé cette pratique, car elle facilite l'accès aux émissions à caractère ethnique et incite

les producteurs indépendants à déployer plus d'efforts dans ce domaine. Le Groupe de travail s'est également prononcé en faveur de cette pratique même si, à son avis, les effets en sont limités par la *Loi sur la radiodiffusion* qui rend les radiodiffuseurs, titulaires d'une licence, responsables de toutes les émissions qu'ils diffusent. C'est pourquoi, le Groupe de travail a recommandé que le CRTC crée une catégorie spéciale de licence pour les groupes minoritaires qui s'adonnent au commerce d'émissions. Toutefois, à la suite de cette recommandation, les radiodiffuseurs ne seraient probablement plus responsables des émissions qu'ils diffusent durant le temps d'antenne acheté. Le CRTC n'appuie pas cette solution qui ne serait d'ailleurs pas conforme aux déclarations que nous avons faites dans notre sixième rapport. (Section 7.3 et recommandations 7 et 50, 36 : 20 et 71-73.)

Dans son énoncé de principe de 1985, le CRTC proposait que l'Association canadienne des radiodiffuseurs et la *Canadian Association of Ethnic Broadcasters* consultent les parties intéressées et élaborent un code qui régirait le commerce d'émissions. Ce code établirait des lignes directrices très précises pour ceux qui désireraient produire des émissions de qualité en vue d'en faire le commerce. Il semble que cette initiative n'ait pas été couronnée de succès. Dans un deuxième temps, le CRTC publiera une série de critères qui serviront de base à un code. Le Conseil s'attend toujours à ce que l'industrie fasse elle-même le nécessaire à cet égard. Nous appuyons les efforts du Conseil et espérons que toutes les parties tenteront ensemble de résoudre ce problème dès que possible.

Recommandation 124

> Le Comité rejette la recommandation du Groupe de travail visant à octroyer une licence à des groupes qui, n'étant pas des radiodiffuseurs, veulent s'adonner au commerce d'émissions. Le Comité appuie l'élaboration, par l'industrie, d'un code qui régirait le commerce d'émissions, tel que le propose le CRTC.

6.3.5 Le contenu canadien et autres questions de réglementation

Le Groupe de travail a recommandé que les normes de contenu canadien applicables à la radiodiffusion ethnique soient allégées afin de donner aux radiodiffuseurs la meilleure chance possible de produire des émissions rentables. Le Groupe de travail a adopté cette position en raison des ressources créatrices limitées du Canada, du coût élevé des studios et de la production et du marché canadien relativement restreint. En réalité, le

Groupe de travail appuyait ainsi la politique adoptée par le CRTC dans son énoncé de principe de 1985 appliqué l'année suivante. Le règlement sur la télédiffusion a été modifié en 1986 pour permettre au Conseil d'alléger l'ensemble des normes de contenu canadien applicables aux stations de télévision classiques à caractère ethnique afin que celles-ci ne soient pas tenues de respecter le pourcentage (60 p. 100) de contenu canadien auquel sont assujetties les autres stations.

Le règlement sur la radio permet également de réduire de 30 p. 100 à un minimum de 7 p. 100, le pourcentage des pièces musicales ethniques canadiennes qu'elles diffusent. Le CRTC a pour politique, depuis 1982, de permettre à la télévision payante et aux canaux spécialisés de fonctionner sans respecter la norme de 60 p. 100 de contenu canadien.

Le Comité ne s'oppose pas, en principe, à cette recommandation. En effet, dans notre sixième rapport, nous avions proposé, entre autres, de dégager, au besoin, les services ethniques des objectifs relatifs au contenu canadien et d'accepter une norme inférieure pour la télévision payante et les services spécialisés facultatifs. (*Sixième rapport*, recommandations 29 et 30.) Toutefois, lorsque nous examinons les antécédents de nombreux services à caractère ethnoculturel, nous ne pouvons nous empêcher de nous inquiéter de la façon dont ces exemptions ont été invoquées.

Les télédiffuseurs ont comparu devant le CRTC en faisant les promesses que le Conseil désirait entendre : respecter l'ensemble des normes de contenu canadien le soir et pendant les heures de grande écoute, approfondir les recherches sur leurs émissions ou desservir diverses communautés multiculturelles. Nombre de fois aussi, les radiodiffuseurs ont demandé à être dégagés des mêmes obligations. Ils y ont trop souvent réussi. Les entreprises de radiodiffusion à caractère ethnoculturel sont devenues, dans certains cas, des agents de distribution pour les télévisions américaines et étrangères; elles n'ont ni desservi le nombre de minorités qu'elles avaient promis d'atteindre, ni diffusé un nombre appréciable d'émissions canadiennes, malgré les promesses qu'elles avaient faites. De plus, l'Association canadienne des radiodiffuseurs allègue que certaines d'entre elles portent financièrement préjudice à d'autres radiodiffuseurs. Nous ne croyons pas que ce type de service réponde vraiment aux besoins que la radiodiffusion ethnique devrait satisfaire.

Comme nous l'avons noté dans notre sixième rapport, le problème des promesses non tenues ne se limite pas à la radiodiffusion ethnique. Il est en

partie attribuable au fait que le CRTC ne dispose pas des moyens de recherche nécessaires pour évaluer les engagements pris par les demandeurs. Nous avons déjà fait des recommandations en vue de remédier à cette situation. (*Sixième rapport*, recommandations 83 et 84.) Il s'agit en partie d'une question de conformité que nous avons déjà abordée dans notre rapport précédent (section 8.5.5). De plus, comme nous ne disposons pas de données suffisantes à cet égard, nous croyons que le CRTC n'a pas vraiment tenté de découvrir la meilleure façon de structurer les services à caractère ethnique afin de maximiser leur contenu canadien au cours d'une période donnée et de minimiser les conséquences néfastes qu'ils pourraient avoir pour les radiodiffuseurs classiques. Le Conseil devrait se pencher sur ces questions.

Le besoin de se fonder sur des données bien établies pour savoir ce que les titulaires de licence et les demandeurs peuvent vraiment offrir, se fait encore plus sentir depuis qu'on se demande s'il faut octroyer une licence à un réseau national de transmission satellite-câble qui offrirait des émissions à caractère ethnique dans le cadre de ses services de câblodistribution de base. Dans une décision et un avis récents concernant la télévision payante et les services spécialisés, le CRTC a refusé à deux radiodiffuseurs ethniques d'offrir des services par satellite à l'échelle nationale dans le cadre de leurs services de base, tout en réaffirmant qu'il appuyait le principe d'un tel service. (Avis public CRTC 1987-260 et Décision 87-906 du 30 novembre 1987.) L'octroi d'une licence pour ce type de services aura sûrement des répercussions économiques sur les radiodiffuseurs ethniques actuels, car il entraînera un fractionnement des revenus et des auditoires et pourra également dissuader les câblodistributeurs de financer des émissions à caractère ethnique qui seraient diffusées sur leurs canaux communautaires ou multiculturels. En outre, l'un de nos témoins, le *Canadian Council of Ethnic Broadcasting*, récemment constitué, a exprimé l'avis qu'un tel service devrait être d'envergure nationale et non simplement un service local diffusant des émissions partout au Canada à partir de Toronto ou d'une autre ville.

Le Comité croit qu'avant d'octroyer une licence à un nouveau réseau à caractère ethnique qui offrirait des services de transmission satellite-câble à l'échelle nationale, le CRTC devrait entreprendre une analyse globale de la radiodiffusion ethnique. Cette étude devrait notamment examiner les expériences antérieures en matière d'émissions et de services de radiodiffusion à caractère ethnique, y compris les stations classiques, les services de transmission satellite-câble facultatifs ainsi que les canaux spécialisés de câblodistribution auxquels peuvent recourir les communautés ethniques. La situation financière des services actuels devrait être examinée

dans le cadre de cette étude, tout comme la nature des émissions offertes, les langues dans lesquelles elles sont diffusées, les dépenses inhérentes à la programmation et les auditoires que les différentes catégories d'émissions attirent. À partir de cette recherche, l'étude devrait également traiter des répercussions que l'octroi d'une licence à un nouveau réseau de transmission par satellite pourrait avoir ainsi que de l'incidence de la radiodiffusion ethnique sur d'autres radiodiffuseurs.

Pour déterminer la structure de service qui répondrait le mieux aux besoins des minorités ethniques du Canada, notamment à leur besoin d'émissions canadiennes, il faudrait examiner, dans cette étude, les diverses possibilités qui s'offrent au Conseil en matière d'octroi de licence. Il y aurait lieu notamment d'étudier les rôles respectifs des services à caractère ethnique qui existent déjà, y compris les services classiques, les services spécialisés, la télévision payante et les canaux spécialisés de câblodistribution en accordant une attention toute particulière à la concurrence qu'ils se livrent et à l'incidence que cette concurrence peut avoir sur leur capacité d'atteindre les objectifs du système canadien de radiodiffusion fixés par le Parlement.

Recommandation 125

> Avant d'octroyer une licence à un nouveau réseau national de transmission par satellite qui offrirait des émissions à caractère ethnique, le CRTC devrait faire faire une étude globale sur la radiodiffusion ethnique. Cette étude consisterait notamment à examiner les stations et les réseaux à caractère ethnique qui existent déjà, à étudier les solutions de rechange et l'incidence d'un nouveau canal national à caractère ethnique sur les services ethniques actuels ou envisagés et sur les autres radiodiffuseurs non ethniques. L'étude devrait principalement porter sur la faisabilité économique et préciser la politique en matière d'octroi de licence et la structure de radiodiffusion qui maximiseraient la contribution des services à caractère ethnique à la réalisation les objectifs de la radiodiffusion canadienne, y compris la diffusion d'émissions canadiennes destinées aux minorités ethnoculturelles du Canada.

Les témoins ont également attiré notre attention sur la question de l'accès des groupes minoritaires au canal de transmission par câble. Le CRTC avait d'ailleurs soulevé ce point dans son énoncé de 1985. Il avait alors déclaré qu'il étudierait la question.

Recommandation 126

Le Comité appuie le projet du CTRC qui vise à étudier la question de l'accès des minorités ethniques à la radiodiffusion communautaire et incite le Conseil à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer un accès équitable et raisonnable.

6.4 Les services offerts aux personnes physiquement handicapées

6.4.1 Introduction

Le Groupe de travail Caplan-Sauvageau recommandait qu'au moment d'attribuer ou de renouveler une licence, le CRTC prenne en considération la volonté du radiodiffuseur d'augmenter le nombre d'émissions sous-titrées pour les malentendants. (Recommandation 6.15, *Rapport*, p. 170.) Dans son sixième rapport, le Comité jugeait que cette démarche volontaire n'avait pas abouti à grand chose. Tenant toutefois compte des contraintes financières, il a rejeté la proposition voulant que toutes les émissions soient immédiatement sous-titrées, mais il a plutôt recommandé que la nouvelle mesure législative oblige expressément le CRTC à faire en sorte que, dans les cinq ans suivant l'adoption de la loi, au moins 50 p. 100 de la programmation télévisée nationale soit accessible grâce au sous-titrage codé ou à d'autres moyens qui permettent aux malentendants de comprendre les émissions; et que d'autres télédiffuseurs diffusent une proportion importante, quoique raisonnable, de leurs émissions avec sous-titrage codé ou d'autres moyens qui les rendent accessibles aux malentendants. (Recommandation 33, Sixième rapport.)

À propos des objectifs de programmation du système de radiodiffusion canadienne, le Comité a également recommandé : «la programmation devrait donner une idée assez fidèle de la population canadienne, des réalités [...] de la composition de la population selon [...] les handicaps physiques ou mentaux». (Recommandation 24, Sixième rapport.)

Ni le Groupe de travail ni le Comité dans ses rapports antérieurs, n'avaient traité expressément des services de lecture ou d'enregistrement offerts aux aveugles, ni d'autres services dont ont besoin des personnes ayant un handicap physique ou mental.

Au cours de son étude de la politique de la radiodiffusion, le Comité a entendu les témoignages d'un certain nombre de malendants d'un peu partout au Canada. La plupart des témoins ont fait porter leurs doléances sur la nécessité d'offrir un plus grand nombre d'émissions en sous-titres codés. S'ils ont été reconnaissants au Comité des observations qu'il a faites à cet égard, ils l'ont cependant exhorté à aller encore plus loin dans ses démarches et ont parlé de la nécessité de sous-titrer toutes les émissions dès que possible. Le Comité a aussi entendu les représentants de l'Agence canadienne de développement du sous-titrage inc., organisme sans but lucratif qui assure des services de sous-titrage codé à des radiodiffuseurs, ainsi que de l'*Ontario*

Closed Caption Consumers. Le Comité s'est enquis auprès de radiodiffuseurs et d'organismes comme l'ONF de leurs démarches et de leurs politiques à l'égard du sous-titrage codé. La principale raison qu'ils ont donnée pour ne pas offrir un plus grand nombre d'émissions en sous-titres codés, c'est que ces émissions sont coûteuses, mais ils ont également mentionné le fait que les techniques concernant le sous-titrage codé n'existent actuellement que dans quelque centres.

Il conviendrait de noter que les questions concernant la façon dont on représente les personnes handicapées, le traitement qui leur est réservé, les perspectives d'emploi qui leur sont offertes, ainsi que leur participation et leur accessibilité aux médias, font actuellement l'objet d'une importante étude menée par le Comité permanent sur la condition des personnes handicapées.

6.4.2 Le sous-titrage codé et le langage gestuel pour les malentendants

L'influence de la télévision se fait sentir un peu partout dans la société moderne mais il s'agit principalement d'un médium visuel. Les personnes sourdes et malentendantes ne peuvent souvent pas y avoir accès simplement parce qu'elles n'entendent pas ou ne saisissent pas ce qui est dit. Il existe cependant trois moyens de remédier à cette situation : l'interprétation gestuelle, le sous-titrage non codé et le sous-titrage codé. En termes simples, le sous-titrage est la reproduction écrite du dialogue de l'émission télévisée, que certains télespectateurs peuvent suivre à l'aide d'un dispositif de décodage spécial (sous-titrage codé), ou que tous peuvent lire au bas de l'écran (sous-titrage non codé). Le sous-titrage codé est le moyen privilégié, surtout parce qu'il gêne moins les autres télespectateurs.

Or, la collectivité des sourds et des malentendants du Canada est très mécontente du fait qu'il n'existe pas plus d'émissions en sous-titres codés, que même lorsque la version américaine d'une émission télévisée est sous-titrée, celle qui est diffusée au Canada ne l'est souvent pas, et que les problèmes sont imputables à la politique de substitution simultanée. Les groupes de malentendants soulignent l'importance de l'accès à des émissions d'information (à la fois nationales et locales) de même qu'à des émissions d'actualité telles que «Canada AM» et «The Journal» toutes sous-titrées. Plusieurs témoins ont fait observer qu'on faisait fi de leurs besoins en ce qui a trait, par exemple, aux avertissements météorologiques ou à d'autres situations d'urgence. Le fait que la présentation des Jeux olympiques de Calgary n'ait pas été sous-titrée constitue un exemple de la frustration

ressentie par des malentendants. Selon M. James D. Roots, directeur général de l'Association des sourds du Canada, «nous ne pouvions, à cause de cela partager l'immense déception causée par la défaite de Brian Orser ou les transports de joie suscités par la victoire d'Elizabeth Manley [...]». (Association des sourds du Canada, lettre du 16 mars 1988 adressée au CRTC, p. 3.)

Bien qu'ils soient reconnaissants au Comité de sa recommandation antérieure, les groupes de malentendants ont réclamé des mesures plus efficaces. Ils ont dit craindre que les radiodiffuseurs ne répondent à l'exigence concernant le sous-titrage codé de 50 p. 100 des émissions, en achetant des émissions étrangères sous-titrées, au lieu de sous-titrer des émissions canadiennes. Ces groupes, qui estiment avoir droit à des émissions sous-titrées, ont préconisé que le sous-titrage devienne la norme et non l'exception. Ils considèrent qu'à titre de radiodiffuseur d'État, la Société Radio-Canada a, plus que toute autre, une obligation spéciale à cet égard dont elle doit s'acquitter.

Le sous-titrage exige du temps et de l'argent, mais la plupart des témoins ont souligné qu'il grève relativement peu le budget de production. Ils ont félicité le Comité d'avoir déclaré que les coûts du sous-titrage devraient être considérés comme faisant partie intégrante du budget de programmation de base, et non comme des coûts ajoutés à titre de faveur spéciale. L'Agence canadienne du développement du sous-titrage a fait remarquer, pour sa part, qu'à mesure que les techniques et l'expérience permettent d'apporter des améliorations, les frais diminuent sensiblement. Le coût du sous-titrage varie en fonction de facteurs comme la demande saisonnière, le volume et le délais d'exécution; il peut être aussi bas que 1 000 $ l'heure, bien que le taux moyen se situe actuellement entre 1 500 $ et 1 600 $ l'heure. L'encodage et l'expédition représentent des frais supplémentaires, mais le coût du sous-titrage a considérablement baissé depuis seulement deux ans, lorsque ce service coûtait en moyenne 3 000 $ l'heure.

Plusieurs témoins ont souligné que l'importance du sous-titrage s'étend au-delà de la collectivité des sourds. L'*Ontario Closed Caption Consumers*, a déclaré que ce service plaît à un auditoire beaucoup plus vaste qui comprend des durs d'oreille, des personnes âgées, des parents d'enfants malentendants, des personnes qui apprennent l'anglais en tant que langue seconde, et celles qui ont des problèmes d'alphabétisation. L'Association des sourds du Canada a remis au Comité des études et des propositions montrant

le rôle que peut jouer le sous-titrage dans la lutte contre l'analphabétisme. Non seulement il contribue à intégrer pleinement les sourds et les malentendants dans la société, mais il présente également d'autres utilisations et avantages importants.

Le Comité juge raisonnable l'objectif visant à offrir 50 p. 100 d'émissions sous-titrées d'ici cinq ans. Il est possible que certains radiodiffuseurs dépassent même cet objectif, en tant que service public offert à leurs téléspectateurs, ou en raison des exigences du marché. Quoi qu'il en soit, les réseaux de télévision ne présentent actuellement qu'environ dix heures d'émissions sous-titrées par semaine, de sorte qu'un taux de 50 p. 100 constituera une augmentation considérable. Une fois cet objectif atteint, on pourra en fixer de nouveaux.

Le Comité désire préciser un point de sa recommandation antérieure. Il avait recommandé que 50 p. 100 des programmes nationaux télévisés par les radiodiffuseurs conventionnels soient accessibles grâce au sous-titrage, mais il n'entendait pas par cela que les radiodiffuseurs n'atteignent cet objectif qu'en important des émissions sous-titrées des États-Unis. Les radiodiffuseurs canadiens ont également la responsabilité de sous-titrer leurs propres émissions. Afin d'éviter toute incertitude, nous voulons préciser qu'au moins 50 p. 100 des émissions diffusées sur les réseaux en général et 50 p. 100 au moins des émissions canadiennes transmises sur les réseaux de télévision canadiens devraient être sous-titrées.

Recommandation 127

> Il faudrait que d'ici cinq ans, 50 p. 100 de la programmation des radiodiffuseurs conventionnels, y compris 50 p. 100 des émissions canadiennes, soit présentée avec des sous-titres codés.

En outre, nous encourageons les radiodiffuseurs canadiens à diffuser, lorsqu'elle existe, la version sous-titrée d'une émission importée. La collectivité des malentendants est très mécontente du fait que, souvent, une émission sous-titrée est diffusée aux États-Unis, mais qu'en raison de la politique de substitution simultanée, la version offerte au Canada n'est pas sous-titrée. On note également un certain manque de coordination attribuable aux règlements canadiens sur la télévision qui autorisent la diffusion par heure d'un plus grand nombre de messages publicitaires chez nous qu'aux États-Unis, ce qui empêche la synchronisation du décodeur et de l'émission télévisée. Nous espérons que le secteur de la radiodiffusion

consultera les groupes de malentendants à ce sujet et tentera de régler le problème. À défaut de solution, le CRTC devrait examiner la situation.

Téléfilm et l'Office national du film ont également un rôle à jouer pour accroître le nombre des émissions sous-titrées. À l'heure actuelle, rares sont les projets d'émissions qu'ils financent ou auxquels ils participent qui sont sous-titrés. M. François Macerola, de l'ONF, a estimé que seulement 4 à 5 p. 100 de la production de l'Office est actuellement sous-titrée. Le Comité espère que le sous-titrage deviendra la règle et non l'exception, dans toutes les productions financées par l'État et il estime que toutes les émissions télévisées financées conjointement par Téléfilm et l'ONF devraient être sous-titrées. Là encore, nous sommes conscients des frais que cela entraîne, mais nous estimons que cette dépense représente un pourcentage relativement faible du coût total de production, sans compter qu'il s'agit d'une politique d'intérêt public valable.

Recommandation 128

> Les productions financées en totalité ou en partie par Téléfilm ou l'Office national du film pour être diffusées au Canada devraient être sous-titrées.

La proportion exigée de 50 p. 100 ne viserait que les réseaux de télévision classiques. Toutefois, comme nous le soulignons dans notre sixième rapport, on serait en droit d'attendre des autres radiodiffuseurs qu'ils contribuent à cela de façon plus appréciable en offrant un nombre raisonnable d'émissions aux malentendants. Ainsi, les services de télévision payante et les services spécialisés devraient veiller à offrir un plus grand nombre d'émissions avec sous-titres codés.

En ce qui concerne les stations de télévision, nous désirons souligner les efforts que déploient certaines d'entre elles pour assurer des services aux malentendants. À St. John's (Terre-Neuve), par exemple, une émission de nouvelles d'une durée d'une demi-heure destinée aux malentendants est diffusée chaque semaine sur le réseau local de la Société Radio-Canada. À Ottawa, la station CJOH dispose d'un interprète gestuel qui présente les points saillants de l'actualité à la fin de l'émission de nouvelles quotidienne diffusée en début de soirée. À Montréal, le canal 10 présente également les samedis après-midi une émission pour les malentendants et plusieurs réseaux communautaires diffusent des émissions spéciales à leur intention. Il existe

encore d'autres exemples de radiodiffuseurs qui se sont efforcés d'assurer des services aux auditeurs malentendants.

Pourtant, on pourrait faire davantage, bien que, de toute évidence, les possibilités et les ressources diffèrent d'une station à l'autre. L'Agence canadienne de développement du sous-titrage offre actuellement à des stations un service de sous-titrage de nouvelles, ce qui leur permet moyennant 750 $, de sous-titrer leurs émissions d'information locales. Le Comité estime que, au moment de renouveler les licences de toutes les stations de télévision, le CRTC devrait s'attacher tout particulièrement à obtenir de ces stations l'engagement de sous-titrer leurs émissions locales, notamment les émissions d'information. Autrement dit, le CRTC devrait s'assurer que les stations offrent aux malentendants un plus grand nombre de services avec sous-titres codés ou d'autres services, en assortissant les licences de conditions liées aux ressources disponibles et aux possibilités d'exécution. Afin de veiller à ce que le CRTC s'occupe pleinement et convenablement de cette question au moment du renouvellement des licences, nous proposons qu'il modifie les formulaires de demande de renouvellement de façon à exiger ces renseignements.

Recommandation 129

> Lors des prochaines audiences concernant le renouvellement des licences des stations de télévision, le CRTC devrait chercher à obtenir de ces stations qu'elles s'engagent à sous-titrer, dans la mesure du possible, les émissions locales, et notamment les émissions d'information.

Comme on l'a fait remarquer précédemment, le sous-titrage codé avantage principalement les non-usagers, en ce sens que l'écran de télévison ne montre aucun sous-titrage, ni quoi que ce soit qui puisse déranger le téléspectateur qui n'a pas besoin des sous-titres. Il faut toutefois utiliser un décodeur qui coûte cher surtout pour les personnes dont le revenu est peu élevé et qui doivent faire face à d'autres dépenses spéciales. Un décodeur coûte actuellement 379 $ et ce dispositif n'est vendu que par Sears Canada. Tous les décodeurs vendus au Canada sont fabriqués aux États-Unis et doivent être modifiés pour répondre aux normes de l'ACNOR. Le gouvernement fédéral a récemment supprimé les droits de douanes sur les décodeurs, mais il les frappe encore d'une taxe fédérale de vente de 12 p. 100. Un de nos témoins a proposé que le secteur de la câblodistribution mette sur pied un programme de location de décodeurs, comme l'a fait

Rogers. Nous estimons qu'il faudrait examiner cette solution, de même que tout autre programme permettant d'aider les intéressés à obtenir des décodeurs. Le gouvernement américain subventionne l'achat de ces appareils, mais ce n'est pas le cas au Canada, bien qu'ils soient plus coûteux chez nous. Nous espérons que les gouvernements et les organismes de services envisageront d'établir des programmes facilitant l'accès à des décodeurs.

Recommandation 130

Il faudrait s'efforcer de réduire le coût des décodeurs et les rendre plus accessibles aux usagers à faible revenu.

6.4.3 Services de lecture et d'enregistrement offerts aux malvoyants

Bien que le sous-titrage codé destiné aux malentendants occupe ici le premier plan, il importe de se rappeler qu'il faut améliorer l'accès des malvoyants aux services de radiodiffusion.

Le service de lecture radio constitue l'un des progrès les plus prometteurs à cet égard. Ces émissions, qui ont vu le jour aux États-Unis, rendent accessibles aux personnes incapables de lire, les articles imprimés tel que journaux et revues. Ce service est destiné aux personnes aveugles ou malvoyantes, mais profite également à celles qui sont incapables de se servir de textes imprimés courants parce qu'elles sont atteintes de dysfonctions mentales, ou qu'elles sont analphabètes. À part les analphabètes, on évalue à 283 000 au Canada le nombre de personnes incapables de lire les textes imprimés.

Le seul service de lecture radio actuellement exploité au Canada est «La Magnétothèque» qui se trouve au Québec. Cet organisme sans but lucratif offre quatre heures de diffusion par jour répétées continuellement et comprend l'actualité, des éditoriaux, des nouvelles sportives et internationales et des émissions divertissantes. Il ne fait pas double emploi avec les services de la radio commerciale, mais les complète plutôt en présentant des articles plus longs et plus approfondis. Les services de lecture radio fournissent les détails que les personnes qui ont accès aux journaux et aux revues sont capables d'obtenir. Il convient de noter qu'un bulletin d'information moyen contient environ 1 000 mots, alors que la première page seulement d'un quotidien moyen en renferme environ 5 000.

Le service La Magnétothèque est offert sur le réseau MF par l'entremise de Vidéotron et d'autres câblodistributeurs de la province de Québec. Il est apparemment accessible à environ 80 p. 100 de la population de cette province; en outre, les câblodistributeurs ont consenti à l'offrir gratuitement à des personnes admissibles.

Le Comité félicite La Magnétothèque de ses efforts en espérant que des services de lecture radio analogues seront offerts ailleurs au Canada. Nous croyons savoir que le ministère des Communications étudie la possibilité d'aider ces services à se propager. Si les livres-cassettes sont inestimables pour les malvoyants, les services de lecture radio, axés sur les nouvelles et l'actualité, sont tout aussi importants et contribueront beaucoup à intégrer de nombreuses personnes dans le courant général de la société canadienne.

Il conviendrait également de noter que, le réseau américain PBS (Public Broadcasting System) fait actuellement l'essai du «vidéo descriptif» comme autre moyen de rendre la radiodiffusion plus accessible aux malvoyants. Ce procédé se fonde sur des techniques élaborées pour le théâtre : des dispositifs MF spéciaux et à courte portée remis aux personnes malvoyantes leur permettent d'obtenir un compte rendu de ce qui se passe en l'absence de dialogue. Ce moyen est en voie d'être adapté à la télévision et s'inspire du sous-titrage codé.

VII LES TENDANCES DE LA PROPRIÉTÉ DANS LA RADIODIFFUSION

7.1 Introduction

La radiodiffusion canadienne obéit à des règles de propriété qui sont depuis toujours fondées sur deux grands principes. Premièrement, elles sont conçues pour garantir que la propriété et le contrôle de la radiodiffusion sont réservés aux Canadiens. Deuxièmement, elles mettent l'accent sur la diversité de la propriété.

On a jugé essentiel que la propriété et le contrôle des entreprises de radiodiffusion soient canadiennes pour éviter que le système de radiodiffusion, notamment celui de langue anglaise, ne soit absorbé par les Américains au moyen de fusionnements et de prises de contrôle. Les politiques visant à limiter la concentration de la propriété nous intéressent au plus haut point à l'heure actuelle, car elles ont été assouplies au cours des dernières années pour permettre la création d'entreprises de radiodiffusion plus puissantes. En général, nous croyons, tout comme le Groupe de travail, qu'une plus grande concentration s'impose pour créer un système plus fort, et que des lignes directrices sont nécessaires pour éviter que cette concentration ne compromette l'intérêt du public.

Si les lois canadiennes relatives à la concurrence s'appliquent bien sûr à ces entreprises comme aux autres, il reste que le secteur de la radiodiffusion est bien particulier. Les responsabilités des médias sont bien différentes de celles des autres industries de services.

Le contrôle de la concentration de la propriété part du principe que la liberté d'expression dans le domaine de la radiodiffusion passe par la libre circulation de l'information, des idées et des divertissements à partir des sources les plus diverses, offrant ainsi aux journalistes, aux créateurs, aux producteurs et aux autres réalisateurs différents moyens d'expression.

Le CRTC n'est pas tenu, en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion*, de limiter la concentration de la propriété. Il le fait en raison de l'interprétation qu'il donne de la notion d'intérêt public et des objectifs de la radiodiffusion énoncés au sous-alinéa g) de l'article 3 de la Loi, lequel dispose «que la programmation offerte par le système de la radiodiffusion canadienne devrait

être variée et compréhensive et qu'elle devrait fournir la possibilité raisonnable et équilibrée d'exprimer des vues différentes sur des sujets qui préoccupent le public». On peut, semble-t-il, déduire de cette disposition qu'il doit exister diverses sources de propriété.

La difficulté que doit surmonter l'organisme de réglementation consiste à trouver l'équilibre entre la nécessité de maintenir la diversité et celle d'assurer des assises solides à nos entreprises pour qu'elles produisent les émissions dont ont besoin les Canadiens. Bien que la réalisation des objectifs de la programmation dépende beaucoup du degré de concentration des ressources à l'intérieur même du Canada, on ne doit pas laisser le souci de préserver la solidité financière des entreprises l'emporter sur le principe de la diversité. D'ailleurs, les réseaux de stations classiques, qui sont le principal mécanisme de concentration de ressources, ne dépendent pas du tout d'un propriétaire commun.

7.2 La propriété et le contrôle canadiens

À l'époque où l'on a adopté la *Loi sur la radiodiffusion* en 1968, on s'inquiétait notamment du degré de propriété étrangère des entreprises de radiodiffusion. L'alinéa 3b) de la Loi disposait que le système de la radiodiffusion canadienne «devrait être possédé et contrôlé par des Canadiens de façon à sauvegarder, enrichir et raffermir la structure culturelle, politique, sociale et économique du Canada».

La Loi habilitait le gouvernement à donner au CRTC des directives sur l'interprétation des dispositions concernant la propriété et le contrôle canadiens. En conséquence, le Décret 1968-69 interdisait au CRTC d'accorder ou de renouveler une licence de radiodiffusion à moins que :

1) au moins 80 p. 100 des actions donnant droit de vote de la société (ou de sa société dominante, le cas échéant) n'appartiennent à des citoyens canadiens ou à des sociétés canadiennes admissibles; et que

2) des citoyens canadiens ou des sociétés canadiennes admissibles ne possèdent des actions représentant au moins 80 p. 100 du capital libéré de la société (ou de sa société dominante, le cas échéant).

Cette directive a été révisée en mars 1969 par le Décret 1969-30 pour y inclure les entreprises de câblodistribution.

Cette directive était d'application rétroactive et visait par conséquent les entreprises existantes aussi bien que les nouvelles. Elle a donné lieu à 80 dessaisissements de 1969 à 1973. La Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés (Commission Bryce) a affirmé que le processus de dessaisissement avait peut-être entraîné une concentration de la propriété à tel point que le CRTC avait du mal à trouver des acheteurs canadiens qualifiés. (Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, Ottawa, 1978, p. 396.)

Dans son sixième rapport, le Comité a dit souscrire à la recommandation du Groupe de travail voulant que l'on conserve les dispositions relatives à la propriété et au contrôle canadiens. En fait, le Comité a même recommandé que les principaux critères de cette politique soient énoncés dans la Loi, et qu'ils ne relèvent plus simplement de règlements ou de directives du Cabinet.

Le CRTC a récemment étudié la propriété de Rogers Communications Inc. (RCI), en particulier au moment du renouvellement de la licence de la station CFTM-TV qui est contrôlée par RCI. En réponse à une question que lui avait posée le Comité, le CRTC a dit que, au 30 juin 1987, 37,6 p. 100 de toutes les actions ordinaires de la RCI (classe A et classe B) appartenaient à des Canadiens. Selon une offre d'achat d'actions de la RCI, seulement 23,6 p. 100 des actions ordinaires de la RCI étaient détenues par des Canadiens au 30 septembre 1986.

Le CRTC a répondu au Comité que la RCI respectait la directive car 94,4 p. 100 de ses actions de classe A (donnant droit de vote) appartenaient à des Canadiens au 30 juin 1987, de même que 92,8 p. 100 des actions représentant le «capital libéré» de la RCI. Il a dit : «Les instructions ne parlent pas des niveaux requis de propriété canadienne pour les actions ordinaires seules, et le Conseil estime qu'une telle exigence est inutile [...]». (Réponse du CRTC aux questions posées le 15 décembre 1987 par le Comité permanent des communications et de la culture, Propriété canadienne, question 1, janvier 1988.)

Le CRTC a signalé cependant que la RCI avait retiré ses actions de classe B de la liste des inscriptions de la NADASQ, aux États-Unis, en décembre 1986, qu'elle avait donné des instructions à son agent de virement de refuser d'enregistrer les achats d'actions de classe B et d'actions privilégiées de la RCI dans les cas où l'acheteur n'était pas un citoyen canadien et qu'elle avait offert de racheter ses actions de classe B. Il a en outre fait remarquer qu'il continuait de surveiller de près le niveau de propriété non canadienne des actions de la RCI et qu'il exigeait que la RCI lui soumette des rapports semi-annuels.

Rien ne permet au Comité de croire que Rogers Communications Inc. n'a pas respecté les exigences techniques de la directive ni que le CRTC n'a pas fait respecter ses propres critères. Il reste néanmoins que le cas de la RCI donne à penser que la directive actuelle pose des problèmes, en particulier l'interprétation de l'expression «capital libéré». Il faudrait évidemment prévoir une période de transition pour l'application de nouveaux critères, le cas échéant, mais nous considérons que la question est importante et doit être réglée.

Recommandation 131

Le gouvernement devrait clarifier les dispositions de sa directive concernant la propriété et le contrôle canadiens des entreprises de radiodiffusion, en particulier les critères s'appliquant au capital libéré, de façon que la directive soit claire et qu'elle permette d'atteindre l'objectif visé qui consiste à garantir la propriété et le contrôle canadiens des entreprises de radiodiffusion.

7.3 L'état actuel de la concentration dans la radiodiffusion

La concentration de la propriété dans le secteur de la radio s'intensifie, mais la propriété des entreprises demeure très dispersée au niveau national. Treize groupes possédaient un peu plus de 30 p. 100 de toutes les stations de radio privées en 1985. D'après le Groupe de travail, bon nombre de ces propriétaires sont de grandes sociétés qui possèdent des intérêts dans d'autres secteurs de la radiodiffusion.

Le degré de concentration varie d'une province à l'autre bien que les sociétés régionales aient tendance, depuis quelques années, à s'étendre dans d'autres régions et à se spécialiser dans des marchés d'une taille donnée. La politique du CRTC en matière de propriété consiste à n'autoriser, pour chaque société, qu'une station de radio MA et une station de radio MF dans chaque marché, au moins dans chaque langue. Le Groupe de travail a conclu que la concentration dans le secteur de la radio n'était pas encore élevée au niveau national, et qu'elle n'était pas excessive dans les marchés anglophone ou francophone. En fait, les chaînes de stations de radio auraient contribué à la survie de certaines petites stations.

Au chapitre de la télévision, en 1985, près de 80 p. 100 des stations privées au Canada étaient exploitées par des groupes possédant plus d'une station, et presque 50 p. 100 par des groupes qui en contrôlaient trois ou plus. Plusieurs grandes sociétés possédaient également des stations de radio, des entreprises de câblodistribution ou des entreprises de production d'émissions; leurs activités couvraient plusieurs régions. D'autres sociétés avaient une portée provinciale ou régionale. Les sociétés de télévision possédant deux stations ou plus étaient concentrées au Québec et en Ontario. Dans les marchés plus petits, il existait un certain nombre de stations qui faisaient du jumelage, c'est-à-dire qu'elles se servaient des mêmes installations, avec deux antennes, pour diffuser, dans un seul marché, les émissions de deux réseaux et leurs propres émissions locales.

La plupart des stations de télévision privées sont affiliées à des sociétés qui ont de vastes activités dans d'autres secteurs de la radiodiffusion. Le Groupe de travail a constaté qu'il y avait encore une dispersion considérable de la propriété de la télévision privée, particulièrement de la propriété des grandes stations, tant dans les marchés nationaux français et anglais que dans les grands marchés régionaux et locaux. La délivrance d'une licence au réseau Quatre-Saisons au Québec et l'apparition de stations indépendantes de

langue anglaise ailleurs dans le pays ont contribué à stimuler la concurrence.

L'industrie de la câblodistribution s'est regroupée de façon soutenue ces dernières années, mais la concentration est en fait inférieure de nos jours à ce qu'elle était à la fin des années 60, lorsque deux grandes sociétés américaines contrôlaient ou avaient une participation dans des systèmes représentant 52 p. 100 des abonnements. Selon le Groupe de travail, en 1985, douze grands câblodistributeurs regroupaient 75 p. 100 des abonnés et cinq sociétés, 53 p. 100 d'entre eux. La société Rogers Communications Inc., possédait 23,5 p. 100 des abonnements au Canada et le groupe Vidéotron, détenait 11,4 p. 100 du marché national; toutes les autres sociétés avaient des parts de marché de moins de 10 p. 100. Aucune des grandes sociétés de câblodistribution n'est vraiment d'envergure nationale, et certaines ne sont exploitées que dans une seule province.

Il faut distinguer la câblodistribution de la télévision et de la radio, puisque les câblodistributeurs exercent un monopole dans les régions qu'ils sont autorisés à desservir. Bien qu'une certaine diversité de la propriété soit souhaitable pour favoriser différentes approches et encourager l'innovation et la recherche, le CRTC s'est montré favorable à la création de grandes entreprises de câblodistribution. Le Groupe de travail a conclu que la concentration réglementée des entreprises de câblodistribution était peut-être souhaitable dans de nombreuses régions du Canada afin de favoriser les investissements nécessaires et fournir des services additionnels et de meilleure qualité grâce à de nouvelles techniques.

En 1984, le CRTC a modifié sensiblement la politique relative à la propriété afin d'accroître, financièrement, la capacité des stations et des réseaux de soutenir la concurrence exercée par des entreprises canadiennes et étrangères non réglementées. La nouvelle stratégie du CRTC a été annoncée par le président du Conseil, M. André Bureau, lequel a dit que le Conseil mettrait davantage l'accent sur la «viabilité financière» des entreprises dont on proposerait la création.

> [...] nous voulons nous assurer dans toute la mesure du possible que les services que nous approuvons et auxquels les Canadiens finiront par attacher de l'importance s'implanteront définitivement sur le marché concurrentiel, ce qui exige vitalité financière, créativité et ingéniosité (André Bureau, «*Cancon* (contenu canadien) *in Turbulent Times*», notes pour une allocution prononcée devant la *Broadcast Executives Society*, à Toronto, le 8 mars 1984.)

Dans un discours qu'il a prononcé en 1985, M. Bureau a déclaré que le Conseil était disposé à adopter une attitude entièrement souple sur la question de la propriété mixte de médias — c'est-à-dire la propriété de plusieurs types différents de médias, comme la câblodistribution, la radio, la télévision et les journaux — afin de renforcer et d'élargir le système de la radiodiffusion canadienne.

> J'irais même jusqu'à dire que le Conseil est tellement convaincu de l'importance d'avoir des entités financièrement fortes qu'il est prêt à envisager un assouplissement des restrictions concernant la propriété mixte, sur une base individuelle, si cela est nécessaire pour assurer la vigueur et la viabilité à long terme des entreprises. Le Canada ne peut tout simplement pas se permettre d'échouer sur ce plan. Les risques et les coûts sont tout simplement prohibitifs (André Bureau, discours prononcé devant l'Association canadienne de télévision par câble, le 9 avril 1985.)

Cette nouvelle politique du CRTC de mettre l'accent sur la viabilité financière des entreprises a été appliquée à plusieurs reprises d'un océan à l'autre.

- La délivrance d'une licence aux entreprises Irving du Nouveau-Brunswick, non seulement pour le renouvellement de la licence de sa station de Saint John, CHSJ, affiliée à Radio-Canada, qui possède des stations réémettrices desservant toute la province, mais également, et en contrepartie d'un engagement de distribuer tout le service du réseau de Radio-Canada sur la station CHSJ, pour un deuxième réseau de télévision dans les Maritimes, desservant la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

- La délivrance d'une licence au propriétaire de la station anglaise CFCF de Montréal, qui possède également une société de production d'émissions et une entreprise de câblodistribution, afin de mettre sur pied le deuxième réseau de télévision privé de langue française du Québec, Quatre-Saisons. Un membre du CRTC s'est élevé contre cette décision, alléguant qu'il s'agissait d'une concentration excessive de la propriété.

- L'autorisation, par le transfert de la licence du Groupe Vidéotron, d'acheter Télé-Métropole Inc., bastion du réseau TVA et propriétaire d'une grande société de production d'émissions.

Vidéotron est déjà la deuxième société de câblodistribution en importance au Canada.

- L'autorisation, par le transfert de la licence de la société *Baton Broadcasting Inc.*, d'acheter CJOH, la station du réseau CTV d'Ottawa. *Baton* est propriétaire de la station CFTO de Toronto, bastion du réseau CTV, de deux stations du réseau CTV en Saskatchewan, et d'une grande société de production d'émissions.

- L'autorisation, par le transfert de la licence de la société *I.H. Asper's CanWest Broadcasting*, d'acheter la station indépendante CKVU de Vancouver. *CanWest* possède une station de télévision à Winnipeg, détient une participation dans le réseau de télévision Global et possède des stations à Regina et à Saskatoon.

Bien que toutes les entreprises dont on a autorisé l'acquisition par ces importantes entreprises de radiodiffusion se fassent concurrence, ces décisions du CRTC offrent des exemples des différents types de concentration dont on s'est inquiété par le passé : intégration horizontale, propriété mixte de médias, intégration verticale et propriété de médias par des conglomérats non médiatiques.

7.4 Les questions relatives à la concentration

De nombreuses études ont été effectuées sur les médias, notamment par le Comité spécial du Sénat sur les moyens de communications de masse (Comité Davey), par la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés (Commission Bryce), par la Commission royale sur les quotidiens (Commission Kent), par le Comité consultatif sur les répercussions des télécommunications pour la souveraineté canadienne (Comité Clyne), et par le Comité sur l'extension du service aux petites localités éloignées et à celles du Nord (Comité Therrien) établi par le CRTC en 1980.

Le CRTC lui-même a entrepris un examen des questions de propriété en demandant au Groupe sur la politique de la propriété d'entamer des recherches sur la question. Cet examen a amené le Conseil à publier en 1979 un avis d'audience publique en vue d'évaluer officiellement ses orientations en matière de propriété, mais dans la plupart des mémoires qui lui ont été présentés, on se disait satisfait de la politique en vigueur à l'époque, de sorte que l'audience a été annulée.

7.4.1 L'intégration horizontale

Le terme «concentration» évoque souvent l'intégration horizontale — c'est-à-dire la propriété commune d'entreprises analogues et de même niveau dans la chaîne de production, comme la propriété multiple de stations de radio, de télévision ou de systèmes de câblodistribution. La création de ces chaînes s'est accrue rapidement dans le secteur de la radiodiffusion. Elles n'ont cependant pas été aussi prépondérantes dans ce secteur que les chaînes de journaux l'ont été dans le domaine de l'édition de journaux, sauf peut être dans le marché francophone du Québec.

Le Comité Davey a soutenu qu'il faudrait juger l'expansion de la propriété de chaînes de production en se fondant sur le critère que «toutes les transactions qui augmentent la concentration de la propriété des moyens d'information sont indésirables et contraires à l'intérêt public — à moins de preuve du contraire» (Le miroir équivoque, p. 78.) Le Comité désirait que ce principe soit énoncé dans une version modifiée de la *Loi sur la radiodiffusion*. Cette proposition n'a pas été retenue et le CRTC a dû définir cas par cas son approche à l'égard de la concentration.

Ceux qui envisageaient de demander le transfert d'une licence ont donc dû examiner les précédents et évaluer par eux-mêmes leurs chances de

faire approuver leur demande. En général, il est apparu — au début des années 1980 — que le Conseil n'autoriserait la propriété commune que d'une station de télévision et de deux stations de radio, l'une MF, l'autre MA, sur un seul marché. Habituellement, pas plus d'une station affiliée au réseau CTV ne pouvait appartenir à la même entreprise et, si un propriétaire en possédait plus d'une, il n'aurait droit qu'à un seul vote dans les affaires du réseau. Ceux qui demandaient le transfert d'une licence — c'est-à-dire, des mainmises — étaient tenus de prouver que leur requête présentait des avantages.

Ces dernières années, le CRTC a appliqué le critère des «avantages significatifs et sans équivoque» auquel doivent répondre les requérants d'un transfert de licence pour élargir leur entreprise. Ainsi, un requérant doit convaincre le Conseil que l'acquisition proposée procurera des avantages significatifs et sans équivoque aux localités desservies par l'entreprise et à l'ensemble du système de la radiodiffusion canadienne; il doit également le convaincre que sa proposition est dans l'intérêt public.

Le changement d'orientation effectué en 1984 pour permettre une plus grande concentration quand on peut en démontrer les avantages a eu un résultat intéressant dans le cas de *Baton Broadcasting*, à qui on avait refusé, à la fin des années 1970, l'autorisation d'acheter la station CFCF à Montréal, mais qui a reçu le feu vert pour acquérir la station CJOH à Ottawa, à la fin des années 1980.

L'approche du CRTC, consistant à examiner chaque cas séparément, contraste avec celle de la *Federal Communications Commission* (FCC) des États-Unis qui a émis des règles détaillées en matière de propriété. Malgré un assouplissement de ces règles au cours des dernières années, les Américains imposent encore des limites précises quant au nombre de stations de radio et de télévision que peut posséder une personne ou un groupe. Il ne faut pas en conclure que les règles en vigueur aux États-Unis pourraient convenir au Canada. D'abord, le marché américain est dix fois plus vaste que le nôtre. Nous reconnaissons toutefois les avantages que présentent des directives précises en ce qui concerne la propriété.

7.4.2 La propriété mixte de médias

En 1979, le CRTC a exprimé des réserves au sujet de la propriété mixte de journaux et d'entreprises de radiodiffusion, craignant «une réduction éventuelle de leur indépendance et les positions rédactionnelles

distinctes que ce mode de propriété pouvait entraîner». Le Conseil a fait remarquer qu'il y aurait lieu de s'inquiéter encore davantage si la propriété mixte d'entreprises de radiodiffusion et de journaux existait dans un même marché.

La propriété mixte d'entreprises de câblodistribution et de journaux faisait aussi craindre que ce mode de propriété ne confère aux journaux en question un avantage indû sur une autre entreprise de presse écrite établie dans la même collectivité, et le Conseil s'est dit d'avis que la propriété mixte ne devrait être autorisée que dans des circonstances spéciales. (Avis du CRTC, 9 février 1979.)

En 1981, la Commission Kent a fait valoir d'autres raisons de redouter la propriété mixte de médias dans les marchés locaux et elle a suggéré qu'il serait raisonnable de faire en sorte que :

> [...] un propriétaire de journal ne peut posséder ou contrôler une station de télévision ou de radio, ou un système de câblodistribution, si 50 p. 100 ou plus de la population pouvant bien les capter réside dans les secteurs où le journal est généralement accessible, soit par livraison à domicile, soit dans les boîtes distributrices ou dans les kiosques à journaux. (Commission royale sur les quotidiens, 1981, p. 265.)

La recommandation de la Commission Kent se trouve corroborée par le sondage d'opinions que celle-ci a effectué. En effet, après avoir examiné divers types de concentration de médias — voir le tableau 7.1 — les auteurs du sondage ont conclu que la propriété mixte dans les marchés locaux était le type de concentration qui préoccupait le plus les Canadiens. L'enquête a révélé que 79 p. 100 d'entre eux s'inquiéteraient soit beaucoup (66 p. 100), soit un peu (13 p. 100) si une seule entreprise possédait les services de presse, de radio et de télévision d'un marché local.

Tableau 7.1 Degré de préoccupation que suscitent diverses situations en matière de propriété

Situations	Degré de préoccupation			"Bonne idée"	Autre
	Beaucoup	Un peu	Aucunement		
Si une même société possédait:					
– tous les journaux locaux	56%	16%	28%	–	–
– tous les journaux de la province	67%	11%	22%	–	–
– de nombreux journaux au Canada	51%	17%	32%	–	1%
Si le gouvernement fédéral accordait une aide financière à un journal au bord de la faillite	36%	19%	31%	10%	5%
Si le gouvernement fédéral aidait financièrement un journal de la même façon qu'il finance Radio-Canada	41%	20%	31%	6%	2%
Si les activités d'une même société touchaient divers moyens de communications de masse	46%	21%	23%	–	1%
Si une même société possédait les services locaux de presse, de radio et de télévision	66%	13%	21%	–	–

Source: Commission royale sur les quotidiens, Research Studies, Vol. 1, p. 59

La proposition concernant la propriété mixte de médias a été, parmi les recommandations contre la concentration formulées par la Commission Kent, la seule que le gouvernement de l'époque ait adoptée, quoique sous une forme modifiée. En juillet 1982, le Cabinet a adressé une directive au CRTC lui interdisant d'émettre ou de renouveler des licences de radiodiffusion à des propriétaires de quotidiens «dont la zone principale de distribution couvre substantiellement le marché principal desservi ou devant être desservi par l'entreprise de radiodiffusion».

Le critère voulant que la zone de distribution d'un journal ne couvre pas substantiellement «le marché du radiodiffuseur» était beaucoup plus sévère que celui de la Commission Kent, qui fixait à 50 p. 100 seulement le degré de chevauchement permis. En outre, la directive de 1982 prévoyait des exceptions pour tenir compte de «l'intérêt public primordial» dans des cas, par exemple, où l'on pouvait prévoir une incidence négative sur le service fourni au public ou l'imposition aux demandeurs de contraintes déraisonnables ou exceptionnelles. Elle prévoyait également qu'il fallait tenir compte du niveau de la concurrence dans la zone en question.

La nouvelle directive fut vite mise à l'épreuve au cours d'un certain nombre d'audiences sur le renouvellement de licences de radiodiffusion

octroyées à des propriétaires de journaux qui possédaient des stations de radiodiffusion desservant un même marché. Dans un cas seulement, celui de la famille Irving du Nouveau-Brunswick, le Conseil a hésité à renouveler complètement la licence. La famille de K.C. Irving, principal industriel de la province, possédait tous les quotidiens de langue anglaise du Nouveau-Brunswick (à Saint John, à Moncton et à Frédéricton), une station de radio à Saint John, la station de télévision affiliée à Radio-Canada à Saint John, CHSJ, de même que des réémetteurs répartis dans toute la province. En 1983, le CRTC n'a renouvelé la licence que pour une durée de deux ans et demi sous réserve d'un examen en 1985. L'année dite, toutefois, la directive du Cabinet concernant la propriété mixte qui avait été adoptée en 1982 a été abrogée. Le groupe Irving a par la suite été autorisé à accroître ses intérêts dans le domaine de la radiodiffusion en échange de la transmission du plein programme du réseau de Radio-Canada sur le système de la station CHSJ.

Aux États-Unis, l'évolution des limites imposées à la propriété mixte de médias s'est faite de façon assez différente. Jusqu'en 1968, la *Federal Communications Commission* (FCC) procédait à un examen cas par cas en matière de diversification de la propriété, comme le fait le CRTC. Par la suite, la FCC a lancé une série d'études et d'audiences, qui a duré six ans, en vue de définir des règles permettant de régir la propriété mixte de médias.

En 1975, elle a établi des règles interdisant aux quotidiens de demander une licence d'exploitation d'une station de radio ou de télévision dans leur propre zone d'activité immédiate. De plus, les stations de radio et de télévision ne pouvaient pas acheter des journaux dans cette zone. Cette même année, on a relevé 153 cas de propriété mixte de journaux et d'entreprises de radiodiffusion situés dans une même zone, mais dans 90 p. 100 de ces cas, les intéressés étaient protégés, par leurs droits acquis, contre les nouvelles règles de la FCC. En revanche, la directive canadienne sur la propriété mixte, qui est arrivée postérieurement et qui n'a pas duré, visait le renouvellement des licences déjà octroyées aussi bien que l'octroi de nouvelles licences.

Dans les années 80, tandis que la FCC réexaminait ses règles concernant la propriété mixte en raison de l'augmentation du nombre de canaux de radiodiffusion, au Canada, la directive interdisant la propriété mixte de médias sur un même marché local prévoyait des exceptions eu égard au niveau de concurrence existant dans la zone desservie ou devant être desservie par l'entreprise de radiodiffusion. Dans notre pays, la question

de la propriété mixte de médias se pose notamment à Saint-John (Nouveau-Brunswick) et à London (Ontario), où les propriétaires de stations de radiodiffusion possèdent aussi le seul journal de la ville. Il n'existe en réalité aucune directive permettant de dire à quel moment la concurrence est suffisante, ni à quel moment la concentration devient abusive.

7.4.3 La propriété de médias et les conglomérats non médiatiques

Un conflit d'intérêts est possible lorsqu'un conglomérat non médiatique possède un média dont il pourrait se servir pour protéger ou promouvoir les intérêts du propriétaire dans d'autres secteurs d'activité. La plupart des enquêtes qui, ces dernières années, ont porté sur la concentration de la propriété ont fait ressortir ce danger. Pourtant, la question n'a pas semblé beaucoup préoccuper l'organisme de réglementation ni le gouvernement.

Sans avoir décelé de preuves que la propriété d'un journal par des entreprises non médiatiques pouvait indûment influer sur la politique rédactionnelle du journal, la Commission Bryce a pourtant relevé que cette question et celle de la propriété mixte de médias étaient toujours préoccupantes. Elle a conclu que :

> [...] l'invasion de certains médias par d'autres et la possession de certains moyens d'information par des groupes industriels ou commerciaux, [...] ce sont là, à notre avis, les domaines qui doivent retenir notre attention. (Commission Bryce, *Rapport*, p. 398.)

En raison des conflits d'intérêts possibles, la Commission Bryce a reproché au CRTC de n'avoir pas suffisamment examiné l'incidence que pouvait avoir la propriété de médias par des conglomérats non médiatiques.

En ce qui concerne les journaux, la Commission Kent a estimé que la crédibilité dont ils jouissent disparaîtrait si l'on pouvait mettre en doute leur indépendance à l'égard des autres intérêts commerciaux de leur propriétaire. On a aussi avancé qu'il était possible d'en utiliser les profits pour les besoins des autres entreprises du conglomérat. Les mêmes arguments pourraient être invoqués en ce qui concerne les entreprises de radiodiffusion.

7.4.4 L'intégration verticale

L'intégration verticale permet au propriétaire d'une entreprise de prendre le contrôle d'autres entreprises qui sont ses fournisseurs ou ses

clients. Il peut s'agir par exemple du contrôle d'une maison de production par une station de télévision ou du contrôle d'une station par un réseau. La propriété d'un réseau ou d'une station de télévision par une société de câblodistribution, ou vice versa, est aussi dans une certaine mesure une intégration verticale, parce que la société ainsi formée exerce un plus grand contrôle sur les moyens de distribution.

Il est possible que l'intégration verticale donne des pouvoirs excessifs aux entreprises parce que celles-ci peuvent alors favoriser leurs propres fournisseurs ou distributeurs. Dans le cas de la radiodiffusion, cela signifie que les producteurs indépendants pourraient être désavantagés ou que les autres programmateurs qui cherchent à faire diffuser leurs émissions par un câblodistributeur pourraient être moins bien traités que les propriétaires de ce système.

Le Comité Clyne a déclaré : «il est souhaitable qu'une société exploitante ne soit pas autorisée à utiliser ses ressources technologiques pour livrer concurrence à quiconque est tributaire de ses services.»

> À ces égards, l'industrie de la télédistribution se trouve dans une situation anormale. Une compagnie de télédistribution est en mesure de produire et de distribuer des programmes de télévision qui lui sont propres et peut ainsi faire concurrence aux stations et réseaux de radiodiffusion dont elle achemine les signaux. Cependant, elle n'est pas soumise aux contrôles que l'on estime devoir imposer aux autres sociétés exploitantes de télécommunications et aux services public. (*Le Canada et la télécommunication*, p. 17.)

Selon le Comité Clyne, les sociétés de câblodistribution devraient être assujetties aux mêmes règles que les entreprises de télécommunications et être constituées en sociétés distinctes pour leurs autres activités. Le Groupe de travail a adopté un point de vue semblable.

> Que les entreprises de télévision par câble soient clairement définies comme des entreprises de réception et de retransmission de signaux de radiodiffusion. Que la création, l'élaboration et la commercialisation d'une programmation autre que la simple retransmission, ainsi que la vente de services hors programmation, soient confiées à des entités distinctes. (*Rapport*, p. 623.)

Le Comité, bien qu'il soit d'accord pour dire que les sociétés de câblodistribution doivent distribuer leurs propres services et ceux des autres entreprises de façon non discriminatoire, estime qu'elles doivent demeurer des entreprises hybrides, c'est-à-dire être principalement des «sociétés distributrices» ayant en même temps des responsabilités en matière de

production d'émissions. Dans son sixième rapport, le Comité a proposé un certain nombre de mesures pour empêcher qu'un statut de ce genre n'engendre un conflit d'intérêts.

> La loi devrait stipuler qu'aucune entreprise de distribution ne devrait posséder d'intérêts, ou être copropriétaire, dans un service de télévision payante, un service spécialisé ou un autre service de programmation de réseau qui est distribué par cette entreprise, en vertu d'une entente contractuelle entre le réseau titulaire d'une licence et l'entreprise de distribution, ou lorsque la transmission exige l'autorisation du réseau ou de l'entreprise de distribution. (Sixième rapport, recommandation 50, 36 : 73.)

> Les entreprises de distribution devraient permettre un accès équitable et non discriminatoire à des tiers qui désirent offrir de services hors programmation. (Sixième rapport, recommandation 55, 36 : 75.)

Au chapitre IV, nous avons recommandé d'interdire l'octroi d'une licence de radiodiffusion ou de distribution d'émissions aux entreprises de télécommunications.

Le Comité Therrien, qui s'est intéressé à l'intégration verticale, a jeté les bases de la première décision en matière d'octroi de licence pour la télévision payante et les canaux spécialisés. Ses recommandations ont amené le CRTC à préciser que les fournisseurs de tels services ne pouvaient en être propriétaires conjointement avec des sociétés de câblodistribution ou des producteurs d'émissions.

Le CRTC interdit aux services de télévision payante de produire eux-mêmes des émissions, bien qu'ils puissent louer des studios à d'autres entreprises qui désirent le faire. Le Conseil a également cherché à promouvoir le recours aux producteurs indépendants en assujettissant l'octroi des licences à certaines conditions. Ainsi, les licences accordées aux réseaux de télévision Global et Quatre-Saisons les obligent à acheter un nombre précis de productions indépendantes. Les politiques de Téléfilm Canada et de la Société Radio-Canada encouragent également les producteurs indépendants.

Aux États-Unis, la FCC impose des restrictions plus nombreuses à la production interne des réseaux afin de les empêcher d'évincer les producteurs indépendants.

7.5 Le besoin d'édicter de nouvelles lignes directrices sur la propriété

Les décisions improvisées que le CRTC a prises au fil des ans en matière de propriété pour faire face à diverses situations l'ont laissé sans politique claire ou visible dans ce domaine. Peut-on s'étonner alors que les personnes à qui l'on a récemment refusé une licence pour exploiter des stations de radio à London se soient plaintes que les radiodiffuseurs n'avaient aucun moyen de savoir ce que le CRTC considérait comme des «avantages significatifs et sans équivoque» qui justifieraient l'expansion d'une chaîne de radio déjà importante?

L'absence de directives claires conduit à des décisions contradictoires et crée des incertitudes; les entreprises aussi bien que les autres groupes d'intéressés ne savent donc pas à quoi s'attendre. On peut ainsi gaspiller beaucoup de temps et d'argent à préparer des transactions qui sont finalement rejetées par le Conseil. Le processus de négociation entre le demandeur et l'organisme de réglementation risque alors d'être politisé, donnant ainsi l'impression que l'on prête une oreille plus favorable à certains requérants qu'à d'autres.

De plus, le CRTC ne dit pas à quel moment la concentration devient excessive et justifie le rejet d'une demande, quels que soient les avantages significatifs qu'elle présente. Il doit pourtant y avoir une limite au-delà de laquelle il n'est plus possible, dans une société libre, de laisser une seule entreprise exercer un contrôle de plus en plus étendu sur les sources d'information, d'opinions et de divertissement, peu importe le civisme dont elle semble faire preuve.

Les analystes savent que les promesses de Power Corporation n'étaient pas suffisantes pour qu'on l'autorise à ajouter à son empire journalistique et industriel celui de Télé-Métropole, mais le CRTC n'a pas dit si la puissance industrielle et médiatique de Power Corporation avait également joué contre elle. En revanche, on a permis à Vidéotron d'effectuer une intégration verticale et horizontale en absorbant Télé-Métropole parce que, semble-t-il, sa promesse de réalisation était meilleure que celle de Power Corporation.

Quelles qu'aient été les orientations que l'on pouvait discerner dans les années 1970, elles ont été remplacées par le principe de la «viabilité financière» qui a vu le jour en 1984. Le nombre croissant de demandes de transfert de propriété, le manque de concurrence sur ce plan au moment du

renouvellement des licences et la réticence du CRTC à annuler des licences de radiodiffusion sont autant de facteurs qui nous obligent à adopter des politiques plus claires en la matière.

Le Groupe de travail a décidé en 1986 que, même si une concentration accrue s'imposait pour renforcer les éléments du système de radiodiffusion, il était temps d'énoncer des lignes directrices sur la propriété. Il a alors recommandé que «le CRTC tienne des audiences publiques quant à sa politique vis-à-vis de la concentration de la propriété en radio-télévision et des problèmes qu'elle soulève». (*Rapport*, p. 700.)

Nous appuyons cette recommandation, mais nous croyons qu'il faudra davantage qu'une série d'audiences publiques pour y arriver. Il faudrait d'abord faire des études, qui devraient être publiées, sur les aspects juridiques, culturels et économiques de la question. Ces études devraient permettre au grand public de se faire une idée précise de ce qu'est la concentration — comment la définir, comment la mesurer, quelles sont son ampleur et ses répercussions, et quels choix s'offrent à nous. Des audiences publiques auraient ensuite lieu. Il pourrait être opportun que le CRTC crée un comité d'enquête spécial, comme il l'a fait pour examiner les services offerts dans les régions isolées et pour introduire la télévision payante et les services spécialisés (Comité Therrien).

Les politiques visant à améliorer la situation financière des radiodiffuseurs canadiens du secteur privé doivent être compatibles avec une politique sur la propriété clairement énoncée et des lignes directrices sur les limites de cette propriété. L'absence actuelle d'une politique explicite du CRTC pourrait donner lieu à des mesures arbitraires; de plus, cette lacune est injuste pour les personnes ou les entreprises qui demandent une licence et laisse le grand public dans l'ignorance sur une importante question de politique générale.

Des règles doivent être établies et appliquées, — et ce, de façon que chacun puisse s'en convaincre. Elles doivent protéger l'intérêt public à l'égard de l'accès à des sources diverses et indépendantes d'information, d'opinions et de divertissement et assurer une concurrence suffisante pour permettre aux annonceurs d'obtenir des prix et des tarifs équitables et pour favoriser l'innovation.

Nous avons déclaré plus tôt que le principe de la diversité était un élément fondamental de la réglementation de la propriété des entreprises de

radiodiffusion. Toutefois, étant donné l'importance de la concentration verticale et horizontale permise à l'heure actuelle, il y a lieu également de craindre que les intérêts économiques du public puissent être également compromis.

Recommandation 132

> Le CRTC doit immédiatement amorcer un processus en vue d'élaborer une politique générale et des lignes directrices précises sur la propriété et la concentration dans le secteur de la radiodiffusion. Ce processus doit comporter des études qui, une fois publiées, seront suivies d'audiences publiques. L'enquête, que pourrait effectuer un comité spécial du CRTC, devrait porter sur les questions relatives à la radiodiffusion qui se rapportent à la concentration au sein des médias, à la propriété mixte de médias, à la propriété de médias et d'entreprises non médiatiques, et à l'intégration verticale de la production, de la programmation et de la distribution.

L'enquête devrait s'inscrire dans le cadre de la nouvelle législation sur la radiodiffusion qui remplace la loi actuelle. Nous ne voulons pas qu'elle parte d'idées préconcues, mais nous signalerions le point de vue du Groupe de travail fondé sur son étude, selon lequel il serait peut-être opportun d'établir les limites de la concentration en fonction des parts de marché, c'est-à-dire de fixer des limites à la part d'un marché que peut détenir un radiodiffuseur ou un propriétaire de médias. Il faudrait évidemment établir une distinction entre les marchés francophone et anglophone.

Il est probable que la concentration des masse-médias soit plus élevée sur les petits que sur les grands marchés puisque, par définition, ces médias desservent un grand public. On pourrait arithmétiquement régler ce problème en précisant la part du marché national qui peut être accordée, ce qui donnerait automatiquement un pourcentage supérieur pour le marché francophone que pour le marché anglophone. Les dangers de cette méthode sont toutefois apparus en 1982 dans un avant-projet de loi sur les quotidiens qui n'a jamais été déposé au Parlement. Cette mesure prévoyait qu'une chaîne de journaux ne pourrait détenir plus de 20 p. 100 du marché national — soit le pourcentage correspondant au tirage total des journaux de langue française au Canada. Celle limite était manifestement inadéquate.

Recommandation 133

Qu'on envisage la possibilité de limiter les radiodiffuseurs à une certaine part de marché; toutefois, quelles que soient les lignes directrices utilisées, il faudra tenir compte des besoins distincts du marché francophone et du marché anglophone.

VIII LE DROIT D'AUTEUR ET LA RADIODIFFUSION

8.1 Introduction

Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance des questions relatives au droit d'auteur pour les producteurs et créateurs d'émissions, surtout pour le financement de leurs productions. Comme on le faisait remarquer dans le rapport du Groupe de travail, dans l'intérêt de la radiodiffusion, «le créateur a d'abord le droit de recevoir le juste prix de son travail.» (*Rapport*, p. 705.) La protection qu'offre le droit d'auteur sur les émissions est vitale à l'industrie de la radiodiffusion.

La législation canadienne sur le droit d'auteur n'a pas été modifiée en profondeur depuis qu'elle est entrée en vigueur en 1924. Celle-ci est complètement dépassée étant donné les nombreux changements qui ont transformé l'industrie de la radiodiffusion, notamment la télévision par câble, la retransmission par satellite et, plus récemment, l'apparition du magnétoscope domestique.

Ces questions et d'autres ont été examinées en vue d'une refonte complète de la *Loi sur le droit d'auteur*. La première étape de cette réforme a été la présentation du projet de loi C-60 en mai 1987. D'autres modifications relatives aux droits de retransmission ont été présentées le 24 mai 1988 dans le cadre du projet de loi C-130, en vue de la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. On travaille également à un ensemble de modifications traitant des autres questions. Bon nombre des questions qui sont à l'étude dans le cadre de cette réforme intéressent directement l'industrie de la radiodiffusion, notamment les droits sur les enregistrements sonores, les droits des artistes d'interprétation, les droits de retransmission applicables aux réseaux de télévision par câble, ainsi que des exceptions possibles pour les enregistements éphémères.

Au moment où le législateur envisage d'inscrire de nouveaux droits ou des exceptions aux droits existants dans une nouvelle loi sur le droit d'auteur, il est important de s'assurer que tout changement tient compte des besoins du système canadien de la radiodiffusion. Il est également important que les responsables de la réglementation dans ce domaine soient conscients de l'importance du droit d'auteur et qu'ils soient disposés à intervenir pour protéger les titulaires des droits sur les émissions dans les cas où le

financement de productions canadiennes est menacé et où la *Loi sur le droit d'auteur* ne prévoit pas de solution satisfaisante.

Le Comité a examiné les conclusions du Groupe de travail en ce qui concerne les droits des créateurs. Nous nous penchons ci-dessous sur un certain nombre des suggestions faites par le Groupe de travail et nous signalons les répercussions que la réforme de la législation sur le droit d'auteur pourrait avoir sur la politique du CRTC en ce qui concerne l'octroi des licences de radiodiffusion. Ce faisant, le Comité ne souhaite pas se substituer à ceux qui étudieront chacun des changements proposés à la législation sur le droit d'auteur. Notre objectif est de mettre l'accent sur les aspects de la réforme du droit d'auteur qui touchent le système canadien de radiodiffusion.

8.2 Les enregistrements sonores et les interprétations

En octobre 1985, le Sous-Comité sur la révision du droit d'auteur, qui avait été constitué à la suite de la parution du Livre blanc du gouvernement, *De Gutenberg à Télidon*, a publié son rapport intitulé *Une charte des droits des créateurs et des créatrices*. Deux de ses recommandations avaient trait au droit d'auteur sur les enregistrements sonores et sur l'interprétation des oeuvres.

Pour ce qui est des enregistrements sonores, le Sous-Comité a recommandé d'accorder aux producteurs d'un enregistrement un droit d'exécution publique de cet enregistrement. (Le droit d'exécution existe déja pour les compositeurs et paroliers.) Les droits plus étendus accordés pour l'exécution publique, la transmission et la retransmission des enregistrements sonores ne seraient cependant accordés qu'aux ressortissants des pays qui accordent une protection semblable aux Canadiens . À l'heure actuelle, le Royaume-Uni et l'Australie offrent une telle protection, mais pas les États-Unis. Dans une réponse déposée en février 1986, le gouvernement a donné son accord de principe à cette recommandation. Il a précicisé que les modalités et les conditions d'application de ces nouveaux droits aux enregistrements sonores d'origine étrangère seraient définies dans la loi.

Le Groupe de travail a recommandé : «Que la *Loi sur le droit d'auteur* reconnaisse et, en conséquence, protège les enregistrements sonores comme des oeuvres à part entière, distinctes des oeuvres orginales qu'elles véhiculent.» Comme on le faisait remarquer dans le Rapport, «les radiodiffuseurs recourent aux enregistrements sonores pour attirer ou conserver un auditoire et il est juste que les producteurs en profitent aussi (comme les compositeurs et les paroliers)». Le Comité est d'accord avec cette approche et reconnaît que le montant des droits à verser serait déterminé par voie de négociation ou par une Commission du droit d'auteur.

Recommandation 134

> La *Loi sur le droit d'auteur* devrait reconnaître les enregistrements sonores comme des oeuvres à part entière, distinctes des oeuvres originales qu'elles véhiculent, et les protéger en conséquence.

Le Groupe de travail en est arrivé à une conclusion semblable pour ce qui est du droit que possèdent les artistes interprètes sur leur interprétation

d'une oeuvre. Le Groupe de travail ne faisait que réitérer ainsi une recommandation faite par le Sous-comité sur la révision du droit d'auteur en 1985, recommandation à laquelle le gouvernement avait souscrit en principe en 1986.

Nous souscrivons également à cette reconnaissance des droits des artistes interprètes dans une nouvelle *Loi sur le droit d'auteur* et nous croyons que cette reconnaissance ne nuirait nullement, au contraire, à la réalisation des objectifs énoncés dans la politique canadienne de la radiodiffusion.

Recommandation 135

La *Loi sur le droit d'auteur* devrait reconaître aux artistes interprètes un droit sur l'interprétation qu'ils font d'une oeuvre.

8.3 Le jour de diffusion

Dans le rapport du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur de 1985, on recommandait de prévoir dans la nouvelle *Loi sur le droit d'auteur* un droit distinct qui protégerait les signaux de radiodiffusion et qui s'ajouterait aux droits sur les oeuvres véhiculées par ces signaux. À ce sujet, le sous-comité faisait remarquer que «l'agencement des éléments du jour de diffusion, terme employé par les radiodiffuseurs pour désigner les émissions diffusées dans une journée, nécessite certainement autant de créativité que l'établissement d'une compilation, par exemple un indicateur des rues. Cet agencement devrait donc être protégé».

Dans sa réponse déposée en 1986, le gouvernement a donné son accord de principe à cette recommandation, précisant que le droit sur les signaux ferait partie, avec les droits sur les enregistrements sonores et les interprétations, d'une categorie distincte dans la nouvelle loi. Les conditions et modalités pour le versement des droits aux radiodiffuseurs étrangers seraient définies dans la loi elle-même.

Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion n'a pas appuyé cette recommandation. Sans entrer dans les détails, les membres du Groupe de travail ont exprimé l'avis que «pour la politique de la radiodiffusion, la reconnaissance d'un droit sur les émissions diffusées a des conséquences plus radicales» (*Rapport* p. 706). On peut supposer que cette position reflète la préoccupation du Groupe de travail exprimée plus loin dans le *Rapport*, à savoir que le Canada doit jouir d'une plus grande marge de manoeuvre pour faire face aux problèmes que pose l'importation des signaux des stations américaines.

La question n'étant pas traitée de façon détaillée dans le rapport du Groupe de travail, aucun des mémoires remis au Comité n'a abordé spécifiquement cette question. Nous reconnaissons qu'il y a des arguments pour et contre la création d'un droit distinct pour protéger le programme d'un jour de diffusion. Cependant, en l'absence d'autres données sur cette question, le Comité estime qu'il n'est pas en mesure d'en dire plus long à ce sujet.

8.4 Les enregistrements éphémères

Les enregistrements éphémères posent un problème entièrement différent. Dans le rapport du Sous-comité sur la révision du droit d'auteur, on décrit quatre types différents d'enregistrements éphémères :

a) Les préenregistrements faits pour des raisons de commodité, c'est-à-dire pour faciliter la diffusion initiale;

b) Les enregistrements devant permettre de diffuser une même émission dans des fuseaux horaires différents;

c) Les enregistrements conservés aux archives aux fins de référence interne et de recherche;

d) Les enregistrements effectués conformément aux exigences du CRTC et qui doivent être conservés pendant trente jours.

En l'absence d'une exception au droit d'auteur pour les enregistrements éphémères, chacune de ces situations, dans laquelle on fait une copie de l'oeuvre, exigerait le consentement contractuel du titulaire du droit d'auteur.

Le Sous-comité a reconnu le besoin d'une exception pour les enregistrements éphémères, mais seulement pour la diffusion d'une émission dans des fuseaux horaires différents et dans le cas des enregistrements exigés par le CRTC. Pour ce qui est du préenregistrement généralisé des émissions, le Sous-comité ne voyait «aucune raison de déroger au droit de reproduction fondamental du créateur. L'autorisation d'effectuer de tels préenregistrements devrait faire l'objet d'ententes contractuelles».

La question est devenue plus urgente pour l'industrie de la radiodiffusion depuis que la Cour d'appel fédérale a décidé à l'unanimité que le préenregistrement des émissions en vue de leur diffusion, même lorsque les droits d'exécution ont été accordés séparément, exige le consentement contractuel du titulaire du droit d'auteur. À ce sujet, voir *Télé-Métropole Inc. vs. Bishop and Canadian Musical Reproduction Rights Agency Limited* (Cour d'appel fédérale, le 5 novembre 1987). Le Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion ne s'est pas prononcé sur cette question. Toutefois, le Comité a reçu un mémoire de l'Association canadienne des radiodiffuseurs dans lequel on réclame avec insistance une exception au droit

d'auteur pour les enregistrements éphémères, non seulement pour les deux catégories approuvées par le Sous-comité en 1985, mais également pour la première catégorie, c'est-à-dire le préenregistrement en vue de la diffusion d'une émission.

Dans sa réponse de février 1986, le gouvernement a adopté un point de vue semblable, précisant qu'une exception visant les enregistrements éphémères serait accordée non seulement à l'égard des enregistrements effectués pour se conformer aux exigences du CRTC et de ceux devant servir à la diffusion dans des fuseaux horaires différents, mais également pour le préenregistrement courant des émissions devant être diffusées plus tard. La durée du droit serait de six mois après la diffusion initiale. À l'expiration de cette période, l'enregistrement ne pourrait être conservé qu'aux fins de recherches et d'études.

Les membres du Comité sont d'accord avec les porte-parole de l'Association canadienne des radiodiffuseurs que le concept pose des problèmes d'ordre pratique car d'autres pays, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, ont légitimé la pratique qui consiste à faire des enregistrements éphémères des émissions avant de les diffuser, du moins pour ce qui a trait aux enregistrements sonores. (Les oeuvres cinématographiques ne bénéficient généralement pas d'une exception, sous prétexte que le titulaire du droit d'auteur remet effectivement au radiodiffuseur une copie du film ou ruban vidéo en cause et qu'il est facile de stipuler dans le contrat entre les deux parties tout arrangement nécessaire à l'enregistrement éphémère de l'oeuvre.) En outre, nous estimons que l'adoption d'une exception plus large pour l'enregistrement éphémère, tout au moins dans le cas des enregistrements sonores, ne risquerait guère de nuire financièrement à l'industrie de l'enregistrement, étant donné surtout notre recommandation qu'un droit d'exécution distinct soit accordé aux producteurs des enregistrements. Nous sommes donc favorables à un élargissement de l'exception pour les enregistrements éphémères, tout au moins en ce qui a trait aux enregistrements sonores.

Recommandation 136

> La *Loi sur le droit d'auteur* devrait prévoir une exception permettant aux radiodiffuseurs qui ont obtenu l'autorisation de diffuser des oeuvres de réaliser des enregistrements éphémères de ces oeuvres pour les raisons suivantes : pour diffuser une émission dans des fuseaux horaires différents, pour se conformer aux

règlements du CRTC, pour les archives et, du moins en ce qui a trait aux enregistrements sonores, pour le préenregistrement des émissions aux fins de leur diffusion.

8.5 La retransmission

Le droit de retransmission constituera le changement le plus important à la nouvelle législation sur le droit d'auteur. Bien que les titulaires de droit d'auteur aient obtenu dès 1931 le droit d'autoriser la radiodiffusion publique de leurs oeuvres (ce qui comprend les émissions de radio et de télévision) la retransmission des émissions sur les réseaux de télévision par câble n'est pas assujettie aux dispositions sur le droit d'auteur en vertu d'une décision rendue en 1954 par la Cour de l'Échiquier du Canada.

L'importation de signaux éloignés par les réseaux de télévision par câble peut avoir des répercussions très profondes sur les titulaires des droits sur les émissions locales. Par exemple, si des émissions dont le propriétaire des droits a autorisé la diffusion par une station (A) dans un marché donné sont ensuite retransmises par relais micro-ondes ou par satellite à un réseau de câblodistribution ou à un réseau de télévision à petite antenne collective dans un autre marché éloigné où les mêmes émissions ont peut-être déjà été vendues en exclusivité à une station (B) desservant ce marché, l'importation de ces signaux peut éroder les droits que la station locale (B) détient sur ces émissions.

En l'absence d'une protection suffisante assurée par la *Loi sur le droit d'auteur*, la seule protection pour les titulaires des droits sur les émissions locales est venue du CRTC qui a promulgué des règles et règlements sur la diffusion de signaux éloignés et a imposé des conditions à cet égard aux titulaires de licences de télévision par câble. Ces règles prennent de multiples formes. Elles ont généralement pour objet de protéger les stations de télévision locales et leur capacité d'assurer le service; cependant, ces règles ont également servi dans certains cas à protéger l'intégrité des droits sur des émissions ayant déjà été cédés pour ces marchés.

Dans la *Charte des droits des créateurs et créatrices* publiée en 1985, on recommandait de prévoir un droit de retransmission dans la nouvelle loi. Ce droit devait être assorti d'une exemption pour les entreprises de télécommunications. Il devait aussi être accordé par la voie d'une licence obligatoire et les tarifs devaient être fixés par une nouvelle Commission du droit d'auteur. Les tarifs devaient être moindres pour la retransmission de signaux locaux et les petites entreprises de câblodistribution qui desservent les petites localités isolées devaient être protégées contre toute conséquence financière.

Dans sa réponse de février 1986, le gouvernement s'est dit d'accord avec ces principes. Pour ce qui est de la portée de ce droit et de son administration, le gouvernement a toutefois précisé que :

a) les signaux locaux qui restent à définir seraient exclus du nouveau système;

b) la Commission d'appel du droit d'auteur étudierait la question et ferait rapport au gouvernement quant au système qui devrait être adopté;

c) le système serait mis en place à une date devant être fixée par décret;

d) les tarifs fixés par la Commission d'appel du droit d'auteur pourraient être modifiés par le gouverneur en conseil.

Plus récemment, la question du droit de retransmission a été l'objet d'un engagement précis à l'article 2006 de l'Accord canado-américain de libre-échange, signé par le Premier ministre Mulroney et le Président Reagan le 2 janvier 1988. L'article 2006 s'applique également au Canada et aux États-Unis. La *Copyright Act* des États-Unis a été modifiée en 1976 pour y inclure le droit de retransmision. Aux termes de l'Accord de libre-échange, le Canada sera obligé de modifier sa propre *Loi sur le droit d'auteur* pour y faire figurer un tel droit, et cette modification devra entrer en vigueur au plus tard le 1er janvier 1990.

Le droit de retransmission dont il est question dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ressemble à beaucoup d'égards au droit envisagé dans la réponse du gouvernement au document *Une Charte des droits des créateurs et créatrices*. En résumé, le Canada serait tenu d'accorder «un droit à une rémunération juste et non discriminatoire» pour la retransmission publique, simultanée et sans changement d'une émission protégée par le droit d'auteur lorsque la transmission originale de l'émission provient de signaux éloignés pouvant être captés directement par le grand public. Suivant le précédent établi aux États-Unis, ce droit prendrait probablement la forme d'une licence obligatoire aux termes d'une nouvelle version de la *Loi sur le droit d'auteur*, le montant des redevances devant être déterminé par un tribunal indépendant, la Commission du droit d'auteur.

S'il y avait eu des droits à payer sur les signaux au moment de l'introduction du «3+1», la situation aurait peut-être évolué différemment. L'imposition d'un droit de retransmission va entraîner des sorties de fonds au titre des redevances à destination de pays étrangers, en particulier des États-Unis, le Canada étant un importateur net d'émissions visées par un droit d'auteur. Comme l'a dit le Sous-comité sur le droit d'auteur dans *Une charte des droits des créateurs et créatrices*, «La question de l'adoption d'un droit de retransmission est étroitement reliée au problème de la sortie des redevances du fait qu'un grand nombre des émissions télédiffusées au Canada proviennent de l'étranger, et surtout des États-Unis.» (*Une charte des droits des créateurs et créatrices*, p. 85.)

L'article 2006 traite également d'autres situations où le droit d'auteur est en cause. Dans le cas de la retransmission au public d'une programmation qui, à l'origine, n'était pas destinée à être captée directement et gratuitement par le grand public, l'alinéa 2a) prévoit que cette retransmission ne sera permise qu'avec l'autorisation du titulaire du droit d'auteur. Ce serait le cas, par exemple, des signaux de la télévision payante, des émissions transmises en circuit fermé dans les salles de spectacle, des enregistrements de musique d'ambiance distribués aux abonnés du service et des services de télévision transmis par satellite et destinés à être distribués uniquement aux abonnés du câble.

L'article 2006 traite également de la retransmission sous une forme modifiée ou de la retransmission non simultanée d'un programme. Dans ces deux cas, sous réserve d'un certain nombre d'exceptions précises, la retransmission sera également permise seulement avec l'autorisation du titulaire du droit d'auteur. Lorsque la retransmission sous une forme modifiée ou non simultanée du programme est autorisée aux termes de l'une ou l'autre des exceptions prévues, cette autorisation n'entraîne pas l'octroi d'un droit exclusif; on applique alors la règle de la rémunération juste et équitable.

De la lecture des exceptions prévues à cette dernière disposition, il ressort clairement que presque toutes les règles du CRTC actuellement en vigueur et visant à interdire ou à limiter l'importation de signaux éloignés seraient maintenues dans le nouveau régime du droit d'auteur. En particulier, l'article 2006 permet spécifiquement l'imposition de règles concernant la substitution simultanée (il s'agit de règles qui obligent les câblodistributeurs à substituer un signal non éloigné ou de priorité plus

élevée à un signal simultané de priorité moins élevée ou éloigné, lorque les deux signaux véhiculent une programmation essentiellement identique).

Il importe également de signaler que l'Accord canado-américain de libre-échange ne se contente pas de maintenir les règles déjà en vigueur (comme la substitution simultanée) pour protéger l'intégrité des stations de télévision locales. En effet, l'alinéa 3b) de l'article 2006 précise que le CRTC canadien et la *Federal Communications Commission* des États-Unis peuvent adopter d'autres mesures «afin de permettre au détenteur local des droits d'auteur liés à un programme d'exploiter pleinement la valeur commerciale de ces droits». Ainsi, l'Accord reconnaît que le régime des licences obligatoires ne pourra résoudre toutes les questions relatives au droit d'auteur que pose l'importation de signaux éloignés. Les autorités chargées de réglementer le secteur de la radiodiffusion continueront de jouer un rôle important en vue de faire respecter ce droit et d'en étendre la portée.

8.5.1 La proposition du Groupe de travail sur la retransmission

Le Groupe de travail avait examiné d'assez près un certain nombre de questions ayant trait à la reconnaissance d'un droit de retransmission. En bref, il a proposé qu'on reconnaisse le principe d'un droit de retransmission dans la *Loi sur le droit d'auteur*. Il a aussi souscrit au principe voulant que les conditions de reconnaissance de ce droit tiennent compte du coût de retransmission et des limites inhérentes à la radiodiffusion dans les régions éloignées.

Le Groupe de travail a aussi proposé que l'on envisage sérieusement d'adopter une nouvelle approche quant à l'importation des réseaux américains «3+1». Soucieux de l'incidence que l'importation de ces signaux peut avoir sur les radiodiffuseurs canadiens locaux qui ont acquis le droit de radiodiffuser la plupart des mêmes émissions sur leurs marchés locaux, le Groupe de travail a tenté de trouver une solution qui donne satisfaction aux diffuseurs américains qui demandent des indemnisations, de même qu'aux radiodiffuseurs canadiens qui craignent l'érosion des droits d'exclusivité qu'ils ont achetés ainsi que l'impact de la publicité d'outre-frontière.

Le Groupe de travail a proposé que le ministère des Communications étudie la possibilité de remplacer la politique actuelle du «3+1» par un nouveau système. Selon ce système, une société sans but lucratif, appartenant conjointement aux radiodiffuseurs publics et privés du Canada, pourrait acquérir les droits de distribution de la programmation américaine afin de

retransmettre dans tout le Canada, par satellite, les émissions des quatre réseaux américains qui sont actuellement relayés au Canada par relais micro-ondes. Le Groupe de travail a aussi laissé entendre qu'il serait seulement nécessaire d'acquérir les droits des émissions que les radiodiffuseurs canadiens n'ont pas déjà achetés sur le marché libre. (Les règles concernant la substitution simultanée qui sont déjà en vigueur pour protéger les radiodiffuseurs canadiens seraient maintenues ou renforcées.) Étant donné que, si l'on adoptait ce principe, la nouvelle société sans but lucratif posséderait le droit de distribuer au Canada la totalité des émissions des réseaux américains, le Groupe de travail a aussi évoqué la possibilité de supprimer les messages commerciaux et d'autoriser la société sans but lucratif à vendre du temps d'antenne à des annonceurs au Canada, ou à disposer de ce temps d'antenne comme bon lui semblerait.

Le Comité appuie le raisonnement à la base de cette proposition. Comme on le précise plus loin, nous sommes très inquiets de l'incidence à long terme qu'entraîne le fait d'autoriser les services et les signaux américains à pénétrer le marché canadien à des conditions qui risquent d'aboutir à la nord-américanisation des droits relatifs aux émissions. Plus particulièrement (comme nous en traitons ci-dessous), il est essentiel pour la mise en application de la politique de la radiodiffusion canadienne qu'on maintienne et qu'on renforce les restrictions à l'importation de ces services et de ces signaux, de même que les règles concernant la substitution simultanée. Il est toutefois peu probable qu'on puisse donner suite à la proposition du Groupe de travail, en raison de divers problèmes d'ordre pratique constatés par le Comité. Il ne semble pas réaliste de présumer que les radiodiffuseurs canadiens ont déjà acheté les droits nécessaires pour diffuser certaines émissions, étant donné que ces droits ne visent pas les reprises diffusées par satellite-câble. D'autre part, comme les pourvoyeurs de signaux (les réseaux ou les stations frontalières) ne sont pas eux-mêmes habilités à céder les droits pour le Canada, la négociation directe en vue de l'acquisition de ces droits n'aboutirait à rien. Pour ces raisons et d'autres encore, la proposition du Groupe de travail se heurte à des difficultés d'ordre pratique qui en rendraient la concrétisation laborieuse, voire impossible. Le Comité estime toutefois que le sujet est important qu'il y aurait lieu d'examiner la question de plus près.

8.5.2 La retransmission : signaux locaux et éloignés

Avant d'examiner l'incidence du droit de retransmission sur l'octroi des licences de radiodiffusion, le Comité tient à se pencher sur certains

aspects dont il faudra tenir compte quand on fixera les modalités d'application de ce droit.

On fait une distinction entre signaux locaux et signaux éloignés. Dans le système proposé, la distribution de signaux de télévision par câble ou par système de télévision à antenne communautaire ne donnera pas lieu au versement de droits dans la mesure où ces signaux ne sont ni modifiés ni différés. Seule l'importation de signaux éloignés serait assujettie au versement de droits. Il est donc très important de définir d'une façon pratique ce qu'est un signal de radiodiffusion local.

On peut envisager diverses possibilités. D'une part, il y a intérêt à opter pour une définition simple qui soit facile à appliquer; d'autre part, cette définition doit tenir compte des particularités de marchés donnés. Ces deux possibilités présentent des problèmes.

La plupart des membres du Comité n'ont pas d'idée préconçue sur la façon de formuler une définition, mais ils estiment qu'il vaudrait mieux inclure la définition dans le règlement plutôt que dans la loi, parce qu'il sera alors plus facile de la modifier en fonction de l'expérience acquise.

Recommandation 137

> La définition de signal de radiodiffusion «local» devrait être contenue dans le règlement établi en vertu de la nouvelle loi sur le droit d'auteur. La définition devrait tenir compte des possibilités réelles de réception par antenne et ne pas reposer exclusivement sur des critères théoriques.

8.5.3 La retransmission : petites collectivités isolées

La retransmission dans les petites collectivités isolées soulève une autre question. Le gouvernement s'est dit d'accord, en principe, pour protéger les systèmes concernés de toute incidence matérielle, et le Comité souscrit à cette approche.

Dans ces petites collectivités isolées, le système ayant une taille réduite, le coût par abonné de l'infrastructure est plus élevé que dans les systèmes urbains. En outre, dans les collectivités éloignées, on a accès à moins de signaux de radiodiffusion locaux gratuits, d'où l'importance accrue du

système de distribution local, qui seul peut, pour compenser, transmettre des signaux éloignés. Il faudrait voir dans quelle mesure ces signaux éloignés proviennent de réseaux canadiens régionaux ou nationaux (qui ont déjà acquitté les droits exigibles pour le territoire où se trouve le système local).

En l'occurence, l'imposition de redevances pour le droit de retransmission calculées en fonction d'un pourcentage du tarif que paie l'abonné défavoriserait les téléspectateurs câblés des petites collectivités éloignées par rapport à ceux des zones urbaines. En revanche, un taux établi d'après un tarif fixe par abonné ne serait pas discriminatoire et serait donc beaucoup plus équitable. Dans le calcul de ce tarif, il faudrait aussi tenir compte des paiements versés au titre des droits par le territoire local à l'égard de signaux éloignés de réseaux canadiens.

Recommandation 138

> Le calcul des redevances pour les droits de retransmission dans les petites collectivités isolées devrait tenir compte de la situation particulière de celles-ci, et notamment des paiements déjà versés pour les droits sur des signaux éloignés de réseaux canadiens, et ne devraient pas représenter un pourcentage du tarif d'abonnement.

8.5.4 Retransmission et différenciation du marché local

Nous examinerons ici les effets du droit de retransmission sur la politique d'octroi de licences de radiodiffusion.

L'ajout d'un système de paiement pour la retransmission ne réduira nullement l'obligation qu'a le CRTC de préserver l'exclusivité du marché au moyen de sa réglementation et de sigaux éloignés par la télévision par câble.

Il demeure important que le CRTC continue de réglementer l'importation des signaux éloignés en établissant les directives suivantes :

- limiter le nombre de signaux éloignés qu'il est permis d'importer;

- remplacer des signaux éloignés de moindre priorité par des signaux locaux prioritaires véhiculant des émissions identiques;

- limiter l'importation de signaux de stations éloignées qui cherchent à obtenir de la publicité pour le marché local;

- limiter l'importation de signaux éloignés du même réseau ou d'émissions identiques;

- interdire l'importation de signaux éloignés quand la station émettrice s'y oppose.

Pour financer la production d'émissions canadiennes de grande qualité, il est important de préserver le caractère distinctif du marché. Quand une station locale achète les droits exclusifs d'une émission canadienne, elle paie généralement beaucoup plus cher que ce que paierait un câblodistributeur du même marché qui importerait cette émission aux termes d'une licence obligatoire. Si l'importation compromet la vente d'émissions à la station locale, en raison de la perte d'un auditoire exclusif, c'est tout le financement de la production d'émissions qui pourrait à son tour être menacé.

Le règlement du CRTC concernant la substitution simultanée donne une solution partielle à ce problème. Cependant, il n'est d'aucun secours quand la version locale de l'émission est diffusée à une autre heure que la version transmise par signaux éloignés.

En ce qui concerne les émissions à caractère éducatif, le CRTC, quand il a établi le Règlement sur la télévision par câble, en 1986, a trouvé un autre moyen de préserver l'exclusivité territoriale des services canadiens. Aux termes du Règlement, un câblodistributeur n'obtient le droit de transmettre le signal d'un service provincial de télévision éducative que dans la mesure où ce service relève de l'autorité provinciale où se trouve le système de câblodistribution. Cette règle vise à multiplier les possibilités de vendre la même émission éducative à différentes autorités éducatives, comme La Chaîne Française et Radio-Québec, tout en maintenant l'exclusivité territoriale de chaque service. Par cette décision, le Conseil a fait primer l'émission sur la technique, et le Comité estime que c'est une orientation qu'il faudrait suivre de plus en plus.

La même question se pose, mais de façon plus critique encore, en ce qui concerne l'importation de signaux américains. Celle-ci cause de graves ennuis au secteur de la production canadienne en raison des pressions qu'elle exerce pour qu'on accorde des droits «nord-américains» aux pourvoyeurs de signaux. Les émissions canadiennes sont vendues aux radiodiffuseurs

canadiens en échange de droits beaucoup plus élevés que ceux que versent les réseaux ou les radiodiffuseurs américains. Souvent, les droits de licence que verse un réseau canadien pour pouvoir diffuser au Canada une émission canadienne atteignent près du double de ceux qu'un réseau américain acquitte pour la même émission, bien que le marché américain soit dix fois plus important.

Si l'on permettait que le signal d'un réseau américain soit distribué au Canada sans aucune condition, la vente au Canada pourrait être compromise parce que la station canadienne ne pourrait miser sur l'exclusivité. Pire encore, le réseau américain peut insister pour obtenir à la fois les droits américains et les droits canadiens pour ses émissions américaines, ce qui empêcherait un réseau canadien analogue d'acheter ces émissions pour les inclure dans sa grille-horaire.

On ne pourra résoudre aucune de ces questions en exigeant le versement de droits pour la retransmission de signaux de radiodiffusion, car ces paiements seront effectués aux termes d'une licence obligatoire et ne supposeront aucune négociation. Il importe donc au plus haut point que le CRTC perçoive l'importance que revêt la différenciation du marché pour la réalisation des objectifs du système de la radiodiffusion canadienne, et qu'on prenne des mesures appropriées pour préserver autant que possible l'exclusivité locale.

À cet égard, il est intéressant de remarquer que la *Federal Communications Commission* a décidé, le 18 mai 1988, de rétablir une condition (supprimée en 1980) qui empêchait les câblodistributeurs des États-Unis d'importer un signal de radiodiffusion éloigné, même aux termes d'une licence obligatoire, si une émission véhiculée par ce signal avait été achetée par un radiodiffuseur local pour usage exclusif. Cette règle ressemble à celle du CRTC sur la substitution simultanée mais elle s'applique aussi aux émissions diffusées à des heures différentes.

Il est difficile de savoir si une condition comme celle que la FCC a réimposée peut être appliquée à l'importation des quatre réseaux américains, compte tenu des habitudes d'écoute prises avec le temps. Quoi qu'il en soit, il faudrait certainement examiner la possibilité d'adopter une règle équivalente pour les autres pourvoyeurs d'émissions américaines, comme les réseaux diffusés par satellite. Compte tenu des problèmes inhérents à la fragmentation accrue de l'auditoire, et de l'importance qu'ont ces questions de droits (que le Conseil n'a à notre avis pas encore examinées comme il se

doit) il faudrait suspendre l'introduction de nouveaux réseaux américains jusqu'à ce qu'on ait surmonté ces obstacles. Entre-temps, le CRTC devrait sérieusement envisager d'imposer des règles d'exclusivité efficaces en ce qui concerne la transmission de signaux américains qu'on peut actuellement diffuser en plus des services américains «3 + 1».

Recommandation 139

À l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* (élément de la politique de la radiodiffusion pour le Canada), il faudrait reconnaître l'importance de la différenciation des marchés et de la protection assurée par des droits exclusifs, afin de garantir la réalisation de la politique de radiodiffusion canadienne.

Recommandation 140

L'importation au Canada d'autres services par satellite provenant des États-Unis ne doit pas être permise tant qu'on n'aura pas procédé à une étude complète de l'incidence de cette importation sur le financement des émissions canadiennes, sur l'automomie des marchés canadiens, sur la protection des réseaux et stations canadiens, ainsi que sur les droits que ceux-ci veulent acquérir.

Recommandation 141

Le Conseil devrait renforcer ses règles de substitution des émissions et en élargir la portée afin de protéger les droits exclusifs que détiennent les radiodiffuseurs canadiens locaux titulaires d'une licence.

Recommandation 142

Le Conseil devrait refuser toute autorisation d'importer des signaux américains quand le pourvoyeur de ces signaux possède les droits canadiens et les droits américains sur sa programmation et qu'il empêche les radiodiffuseurs canadiens d'acheter des droits canadiens exclusifs sur ces émissions.

IX CONCLUSION ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

9.1 Introduction

Dans les chapitres qui précèdent, le Comité a formulé des recommandations qui permettront de remédier aux principales lacunes du système de la radiodiffusion canadienne. Pour définir ces lacunes, le Comité s'est inspiré du rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion, des nombreux témoignages entendus pendant les audiences qu'il a tenues, ainsi que des travaux de recherche sur le sujet et de l'avis d'experts.

L'étude effectuée par le Comité lui a permis d'établir que le système de la radiodiffusion canadienne comporte de nombreux aspects fort satisfaisants, mais aussi de graves défauts. Dans son rapport, le Comité s'est concentré surtout sur les aspects du système qui laissent encore beaucoup à désirer. Il s'est rendu compte que des transformations importantes ont actuellement lieu qui méritent d'être étudiées de près. Cette constatation a beaucoup influé sur nos recommandations. Nous proposons certains changements importants afin de profiter de cette période de transition pour jeter les bases d'un système de radiodiffusion canadienne plus solide, un système qui puisse répondre et qui répondra davantage aux besoins et aux intérêts des Canadiens de toutes les régions du pays, c'est-à dire à ceux des francophones, des anglophones et des autochtones du nord et du sud. Nous avons étudié les besoins des nombreuses minorités qui constituent le Canada, qu'il s'agisse d'assurer leur présence dans la programmation des grands réseaux de radio et de télévision ou de leur offrir des services spécialisés qui leur soient spécifiquement destinés.

Les travaux du Comité ont été entravés par le manque généralisé de données adéquates sur la radiodiffusion. Nous avons d'ailleurs recommandé au chapitre III que l'enquête statistique effectuée auprès des télédiffuseurs soit améliorée et que l'on recueille de meilleures et plus nombreuses données sur le canal communautaire des câblodistributeurs. Ce ne sont là que deux des domaines dans lesquels on manque de données fiables pour élaborer la politique publique ou évaluer les résultats des mesures courantes. Le Comité estime qu'il faut considérablement améliorer la collecte des données statistiques en radiodiffusion et dans les secteurs connexes comme l'industrie des enregistrements sonores et les entreprises indépendantes de production de

longs métrages et d'émissions de télévision. Il faudrait à cet égard mettre l'accent sur les données qui concernent les questions de politique publique.

À plusieurs reprises dans le présent rapport, le Comité a recommandé que le CRTC effectue des travaux de recherche sur certains sujets ou a fait des remarques sur les résultats insatisfaisants qu'a obtenus le Conseil à la suite d'importantes décisions relatives à l'octroi de licences ou à des questions de politique, en raison d'un manque de recherches indépendantes. Si l'on veut améliorer les activités du CRTC pour qu'il soit un organisme de réglementation ayant un rôle de premier plan à jouer dans la réalisation des objectifs de la politique de la radiodiffusion canadienne, il faut qu'il dispose des ressources pour effectuer les recherches nécessaires. Nous avons également signalé que le CRTC a besoin de ressources supplémentaires s'il veut avoir de plus en plus recours à des conditions de licence adaptées à chaque titulaire, au lieu de recourir surtout à des règlements d'application générale. Le Groupe de travail a conclu pour sa part que le CRTC avait besoin, à cette fin, d'un montant additionnel de 5 à 7 millions de dollars. Le Comité convient que des ressources supplémentaires importantes seront nécessaires et il note aussi que les droits de licence que le CRTC impose aux titulaires de licence produisent des recettes pour le Fonds du revenu consolidé qui représentent environ le double des dépenses du CRTC.

Recommandation 143

> Il faudrait doter le CRTC des ressources additionnelles dont il a besoin pour faire faire des études indépendantes de meilleur calibre et s'acquitter ainsi de ses attributions en matière de réglementation.

9.2 Les tendances du financement des organismes et des programmes publics

Au chapitre V, nous avons signalé que nous estimions préférable d'étudier les questions concernant le financement public de la radiodiffusion et de la production d'émissions séparément des questions concernant les niveaux de financement. Nous avons déjà fait des recommandations qui exigent une redistribution notable du financement actuel. Nous passons ici à la question du niveau de financement.

Le tableau 9.1 renferme des données, en dollars constants, sur les niveaux de financement des organismes culturels qui ont oeuvré dans le domaine de la radiodiffusion au cours des cinq dernières années. Durant cette période, les crédits de fonctionnement accordés à la Société Radio-Canada ont diminué de 14,8 p. 100 tandis que les dépenses en immobilisations qui lui étaient affectées ont baissée de 13,1 p. 100. Comme nous l'avons déjà précisé dans le présent rapport, ces réductions ont obligé Radio-Canada à surseoir à l'expansion de ses services et elles ont donné lieu à une importante diminution des budgets consacrés à la radiodiffusion régionale. Toutefois, au cours de cette même période, la canadianisation des réseaux de télévision de la Société s'est poursuivie grâce en partie à l'appui indirect qu'elle a pu obtenir du Fonds de développement de Téléfilm Canada.

Durant la période visée, les crédits alloués à l'Office national du film ont diminué de 8 p. 100, tandis que le budget du CRTC subissait une baisse de 1,7 p. 100. Par contre, le budget de Téléfilm Canada augmentait de 45,6 millions de dollars (en dollars constants) en 1984-1985 pour atteindre un sommet de 102,3 millions de dollars en 1987-1988 avant de retomber à 86,4 millions de dollars en 1988-1989, soit un niveau de financement supérieur de 89,4 p. 100 à celui d'il y a cinq ans. Comme on l'a dit au chapitre V, les budgets de l'ONF et de Téléfilm Canada seront augmentés dans les prochaines années à la suite de l'annonce faite le 3 mai 1988 par la ministre des Communications.

Bien que le Comité ne dispose d'aucune donnée précise sur les coûts inhérents à la DPA (manque à percevoir fiscal) pour la période à l'étude, ces coûts devraient diminuer en raison du niveau réduit de stimulants offerts aujourd'hui.

Tableau 9.1 Fonds accordés aux organismes culturels en dollars constants de 1984, (en milliers de $) 1984-1985 à 1988-1989

	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Radio-Canada					
Crédits budgétaires					
Exploitation	808 450	759 220	722 968	701 115	688 831
Capital	91 777	62 697	63 208	80 314	79 789
Fonds de roulement	4 700	2 404	3 695	3 540	3 404
	904 927	824 321	789 871	784 969	772 074
Recettes	228 463	230 776	245 994	251 768	265 370
TOTAL	**1 133 390**	**1 055 097**	**1 035 865**	**1 036 737**	**1 037 444**
SDIC (Téléfilm Canada)					
Crédits budgétaires	45 572	73 004	79 413	102 341	86 357
Recettes	4 412	3 717	8 557	5 752	6 412
TOTAL	**49 984**	**76 721**	**87 970**	**108 093**	**92 769**
CRTC	**25 251**	**24 066**	**24 006**	**24 543**	**24 827**
ONF					
Crédits budgétaires	61 487	62 568	56 552	57 330	56 547
Recettes	12 749	13 049	9 596	6 018	5 958
TOTAL	**74 236**	**75 617**	**66 148**	**63 348**	**62 505**

Source: Conseil du trésor du Canada.

9.3 Les coûts de mise en application

Lorsqu'il a préparé ses recommandations, le Comité a porté son attention sur la contribution additionnelle que les éléments privés du système de la radiodiffusion peuvent et doivent apporter à la réalisation des objectifs de la politique de la radiodiffusion. Nous avons recommandé que les radios et les télévisions privées accroissent leur apport. En outre, en ce qui concerne les nouveaux réseaux satellite-câble que nous proposons, nous envisageons de prélever auprès des câblodistributeurs une partie des fonds nécessaires. Nous proposons par ailleurs de renforcer la structure des réseaux de radio et des réseaux de télévision afin que le secteur privé soit plus en mesure de contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de la radiodiffusion.

Il reste cependant qu'on ne peut pas demander l'impossible au secteur privé. Au chapitre de la télévision privée, l'aide accordée par l'intermédiaire de Téléfilm Canada couvre déjà la majeure partie des coûts d'un bon nombre des émissions canadiennes que les télédiffuseurs privés diffusent dans la catégorie des émissions de divertissement (dramatiques, variétés, etc.). Il est également vrai que c'est la Société Radio-Canada qui dépense le plus pour la production d'émissions canadiennes et qui a la meilleure cote d'écoute pour les émissions canadiennes.

Il est donc inévitable que le secteur public doivent participer financièrement à toute mesure visant à renforcer la programmation canadienne ou à mieux répondre aux besoins des autochtones, des minorités de langue officielle et des autres. Compte tenu de la tendance à la baisse des dépenses publiques depuis cinq ans, les propositions que nous soumettons risquent de paraître irréalistes.

Dans le cas de la Société Radio-Canada, nous avons recommandé que l'on augmente les émissions régionales afin de permettre à chaque région du Canada de se faire connaître et nous avons noté à cet égard que les budgets de production d'émissions régionales avaient diminué de 28 p. 100 en dollars constants entre 1981-1982 et 1987-1988. Nous avons également recommandé que Radio-Canada soit dotée de ressources additionnelles afin qu'elle puisse canadianiser davantage ses réseaux de télévision.

La proposition qui concerne les services parallèles serait beaucoup plus intéressante si l'on consacrait à ces services 30 ou 40 millions de dollars supplémentaires. Téléfilm Canada aurait également besoin de plus d'argent pour ne pas être distancé par les radiodiffuseurs privés et provinciaux lorsqu'il s'agit d'offrir des émissions de divertissement vraiment canadiennes.

Tout au long du rapport, nous nous sommes efforcés, lorsque cela était possible, de donner une indication des coûts estimatifs de nos propositions. Dans certains cas, les coûts sont peu élevés, mais dans d'autres, ils sont considérables. Pour certaines recommandations importantes, le Comité n'a pas eu les moyens d'établir une estimation de coût précise. Certaines recommandations clés — par exemple l'augmentation des émissions régionales de Radio-Canada ou l'accroissement du nombre des émissions canadiennes diffusées sur les réseaux de Radio-Canada — peuvent être appliquées à une échelle plus ou moins grande. On peut dépenser des sommes additionnelles importantes pour mieux servir les régions ou s'en tenir à des dépenses raisonnables. On pourrait porter la proportion des émissions canadiennes diffusées sur les réseaux à 85, à 90 ou même à 95 p. 100. Pour toutes ces raisons, nous n'avons pas essayé d'établir le prix de certaines recommandations. Nous pensons cependant qu'une lecture du texte donne une bonne idée des coûts probables. Il est évident que le Comité souhaiterait que l'on accorde les crédits nécessaires à l'exécution de ses recommandations.

Comme toutes nos propositions obligent le gouvernement à dépenser plus d'argent, un grand problème demeure : celui du déficit, qui même s'il diminue, demeure considérable. Dans ce contexte, le Comité remarque que les dépenses occasionnées par la dernière initiative d'importance que le gouvernement a prise dans le domaine de la radiodiffusion canadienne, c'est-à-dire la création du Fonds de développement, avaient été compensées par l'imposition d'une taxe sur les services de câblodistribution. Cette taxe a produit des recettes de 80,8 millions de dollars en 1987, soit un montant beaucoup plus élevé que celui maintenant accordé par le Fonds de développement.

Le Groupe de travail avait suggéré que le coût de ses recommandations (qui, selon lui, entraîneraient pour le gouvernement des frais de fonctionnement annuels de 80 à 100 millions de dollars, sans compter les coûts absorbés en partie par Téléfilm Canada) pourrait être compensé par une taxe d'au moins 5 p. 100 sur la vente et la location de vidéocassettes, de magnétoscopes à cassettes et d'antennes paraboliques. Le Comité ne s'oppose pas à ce principe, mais signale que l'idée doit maintenant être examinée dans le cadre de la réforme fiscale. Comme nous l'avons déjà mentionné, une taxe sur la publicité produirait à elle seule plus de 150 millions de dollars. Nous espérons qu'une grande partie de ces nouvelles recettes sera réinvestie dans le même secteur.

9.4 Liste des recommandations

Recommandation 1

Que Radio-Canada poursuive son programme de remplacement des stations privées affiliées par ses propres émetteurs en vue d'offrir un service radiophonique complet à tous les Canadiens, conformément aux objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion.*

Recommandation 2

Que le CRTC modifie la réglementation de la télévision par câble de manière à obliger les entreprises de câblodistribution à transmettre en priorité non seulement les signaux stéréo (MF) français et anglais de Radio-Canada, mais également les signaux mono (MA) français et anglais de Radio-Canada, en même temps que les sous-porteuses voulues, sans égard au fait que ces signaux proviennent d'une source locale ou régionale, ou d'un satellite.

Recommandation 3

Il faudrait que les budgets d'immobilisations de Radio-Canada lui permettent d'étendre progressivement la transmission de ses services stéréo en français et en anglais.

Recommandation 4

Que Radio-Canada continue d'étudier la possibilité de vendre des émissions radiophoniques par souscription au Canada mais que la Société ne se lance pas dans un tel projet aux dépens de son auditoire ou de ses budgets actuels.

Recommandation 5

Le CRTC devrait assujettir les réseaux et les stations de radio de Radio-Canada à des exigences de contenu canadien plus sévères que les stations de radio privées en ce qui concerne toutes les catégories de musique et ce, pendant toute la journée de radiodiffusion. La Société Radio-Canada devrait aussi aider et faire connaître les artistes et les interprètes régionaux par l'intermédiaire de ses centres de production de toutes les régions.

Recommandation 6

La Société Radio-Canada devrait soutenir la composition et l'interprétation musicales canadiennes de façon plus active et plus homogène qu'elle ne le fait actuellement, qu'il s'agisse de musique populaire ou de musique dite sérieuse. Elle devrait collaborer étroitement avec les compositeurs, les interprètes, les sociétés d'enregistrement et les organismes canadiens de soutien pour mettre en valeur la musique canadienne.

Recommandation 7

La Société Radio-Canada devrait s'efforcer d'augmenter le nombre de dramatiques radiophoniques et d'émissions consacrées aux autres arts d'interprétation, et réserver une plus grande part aux activités artistiques canadiennes dans ses émissions d'actualités. Son programme devrait faire davantage écho à l'aide accordée aux milieux artistiques par d'autres organismes culturels fédéraux et provinciaux, et en être le complément.

Recommandation 8

La radio de Radio-Canada devrait disposer de fonds suffisants pour poursuivre sa stratégie d'implantation de mini-stations, mais celles-ci ne devraient pas se substituer aux stations de radio existantes de la Société Radio-Canada.

Recommandation 9

Il faudrait que la radio continue d'être réglementée au niveau fédéral afin de préserver la diversité et de promouvoir l'utilisation des ressources créatrices et journalistiques canadiennes. Les instruments de réglementation devraient être souples et, dans le contexte des conditions de licences, appropriées aux ressources et aux conditions d'exploitation propres à chaque station ou réseau.

Recommandation 10

Il devrait conserver la distinction actuelle entre MA et MF, tout en suivant attentivement l'évolution des deux services. Il faudrait notamment revoir périodiquement le statut de la radio MA. Si le CRTC décidait dans

l'avenir d'adopter une politique commune pour les radios MA et MF, cela ne devrait pas réduire la diversité de la programmation radiophonique.

Recommandation 11

Dans l'intérêt de la diversité culturelle, il faudrait continuer d'attribuer aux stations MF des licences les autorisant à diffuser de la musique appartenant surtout à un seul genre musical. Ces licences permettent aux stations MF de se distinguer les unes des autres et des stations MA. La formule doit toutefois offrir une certaine souplesse pour pouvoir suivre l'évolution de la musique et des goûts des auditeurs.

Recommandation 12

Le CRTC devrait renoncer à imposer automatiquement la formule premier plan à toutes les radios MF, mais continuer d'exiger la diffusion d'émissions appartenant à la formule premier plan en adaptant les conditions de licence aux conditions locales. Il faudrait exiger que chaque station MF consacre une part raisonnable de ses ressources et du temps d'antenne à ce type d'émissions afin d'en préserver la qualité.

Recommandation 13

Le CRTC devrait utiliser les conditions d'octroi de licence pour permettre aux radiodiffuseurs d'offrir un service mieux adapté à leur marché, et devrait tenir compte de l'importance de la station, des caractéristiques du marché et du type de service offert.

Recommandation 14

Il faudrait encourager le regroupement en réseaux à condition qu'il s'agisse de réseaux canadiens. Il faudra imposer des restrictions pour protéger le contenu canadien des émissions réseaux, pour veiller à ce que les émissions réseaux n'empiètent pas trop sur les émissions locales et pour faire en sorte que les réseaux de radio soient exploités conformément aux objectifs proposés pour l'ensemble de la radiodiffusion. La politique du CRTC relative à la diffusion d'émissions souscrites doit être de nature à encourager la production et la diffusion d'émissions canadiennes et à prévenir la diffusion d'un nombre excessif d'émissions souscrites d'origine étrangère.

Recommandation 15

On devrait maintenir les exigences actuelles de contenu canadien auxquelles sont soumises les radios autres que Radio-Canada, notamment le taux de 30 p. 100 de contenu canadien imposé aux titulaires de licence MA. Il faudra exiger que le contenu canadien soit réparti également sur toute la journée et non diffusé surtout durant les périodes de faible écoute.

Recommandation 16

La politique publique devrait continuer d'appuyer le travail de FACTOR-CTL et de MusicAction, lesquels devraient continuer d'être régis par des conseils d'administration représentant les industries de la radio et du disque. Le CRTC devrait utiliser les conditions de licence pour exiger de chaque station une augmentation de sa contribution à ces organisations, en tenant compte des ressources de chaque titulaire. En même temps, il faudrait que le CRTC trouve un juste équilibre entre cette exigence et l'obligation constante des stations de consacrer des ressources à la promotion des artistes locaux. Le gouvernement devrait élargir sa politique en matière d'enregistrement sonore afin d'encourager davantage la production d'enregistrements de genres musicaux ayant un public restreint.

Recommandation 17

Le CRTC devrait rétablir le plus tôt possible la norme de 65 p. 100 de chansons françaises pour les stations de radio de langue française. Entre temps, le CRTC devrait obliger les stations à appliquer la norme provisoire de 55 p. 100 durant toute la journée de radiodiffusion, y compris pendant les heures de pointe-radio.

Recommandation 18

Il faudrait que le CRTC surveille les conséquences que peuvent avoir les services de publicité ou les services d'achats à domicile que les câblodistributeurs sont autorisés à offrir sous forme de services hors programmation sur les recettes de publicité des stations de radio. Il devrait prévoir un examen public de cette politique lorsqu'elle aura été en vigueur assez longtemps pour qu'on puisse en évaluer les effets.

Recommandation 19

Il faudrait interdire la retransmission, par les câblodistributeurs canadiens, des signaux des stations de radio américaines, à l'exception de ceux des radiodiffuseurs publics. La retransmission des signaux de stations de radio canadiennes lointaines devrait être autorisée dans la mesure où ils complètent les programmes disponibles des stations locales.

Recommandation 20

Il faudrait que le CRTC simplifie les registres que doivent tenir les stations de radio en limitant l'information à inscrire aux données nécessaires pour vérifier le respect de la réglementation et des conditions de licence.

Recommandation 21

Il ne faudrait prendre, pour l'instant, aucune mesure en vue de créer, au ministère des Communications, un service de coordination des programmes, des subventions et des modes de financement relatifs à la radiodiffusion communautaire. Il faudrait toutefois envisager de faciliter à ce secteur de la radiodiffusion l'accès aux programmes fédéraux de soutien appropriés et d'application plus générale, y compris aux programmes destinés d'abord et avant tout aux petites entreprises. Il faudrait effectuer une étude plus approfondie sur le niveau idéal et la nature de l'aide fédérale à la radio communautaire. Des pourparlers devraient avoir lieu d'autre part entre les gouvernements provinciaux et territoriaux en ce qui concerne le rôle de chaque palier de gouvernement.

Recommandation 22

Le Comité approuve la politique que le CRTC applique à la radio communautaire en matière de publicité. Le Comité incite le Conseil à poursuivre ses efforts pour appliquer sa politique globale en vue du développement de la radio communautaire.

Recommandation 23

Il faudrait établir une stratégie intégrée visant à faciliter le financement et le développement des sociétés d'enregistrements canadiennes

sonore, de façon qu'elles assurent plus efficacement la production, la distribution et la commercialisation d'enregistrements réalisés par des compositeurs et des artistes canadiens.

Recommandation 24

En mettant au point une politique visant à accroître le contenu canadien à la radio, il faudrait envisager avec soin l'adoption de mesures propres à encourager la production et l'utilisation d'émissions souscrites d'origine canadienne, contribuant ainsi à atteindre les objectifs de programmation énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Recommandation 25

Dans la mesure où la Société Radio-Canada diffuse des émissions étrangères, il ne faudra pas lui interdir de présenter des émissions commerciales américaines, pourvu qu'elles soient de qualité et qu'elles correspondent à la nature des services généralement offerts par Radio-Canada.

Recommandation 26

Il faudrait accorder à la Société Radio-Canada les fonds additionnels dont elle a besoin pour canadianiser davantage ses services réseau et de continuer à lui fournir des resources budgétaires suffisantes pour sa programmation, sans diminuer pour autant les services destinés aux régions.

Recommandation 27

Radio-Canada devrait accorder plus de temps d'antenne aux stations régionales pour la diffusion d'émissions régionales et y inclure un plus grand nombre d'émissions produites par les régions.

Recommandation 28

La Société Radio-Canada devrait, à tout le moins, continuer d'offrir sur les stations qu'elle possède ou qu'elle exploite, des émissions d'information produites localement.

Recommandation 29

Radio-Canada a pour mandat de répondre aux besoins de toutes les régions du Canada et ce mandat doit continuer à inclure la diffusion de nouvelles locales, de reportages sur les activités communautaires et d'autres sujets pertinents. Il ne faudrait nullement s'éfforcer d'établir une distinction artificielle entre les émissions locales et régionales afin de limiter les services que fournit Radio-Canada aux Canadiens de toutes les régions.

Recommandation 30

Il faudrait accorder à Radio-Canada les crédits nécessaires pour mettre sur pied un service de télévision régional nordique.

Recommendation 31

Il est primordial que Radio-Canada crée au Nouveau-Brunswick un centre de production complet et une station de télévision de langue anglaise.

Recommandation 32

Il ne faudrait imposer aucune limite préalable aux genres d'émissions que peuvent produire les stations de langues française et anglaise de Radio-Canada. Bien que l'effectif et les installations varient considérablement d'une station à l'autre, c'est à Radio-Canada qu'il incombe néanmoins de décider ce qu'il doit en être, sous réserve de l'approbation du CRTC et de l'allocation par le gouvernement des ressources financières voulues. Il faudra cependant que ces décisions concilient les objectifs d'efficience de la Société et son obligation de bien remplir son mandat afin de bien refléter la diversité des régions du Canada et de les bien servir.

Recommandation 33

Radio-Canada devrait utiliser ses ressources de façon que la couverture de ses émissions d'actualité et d'information soit la plus étendue et la plus équitable possible.

Recommandation 34

Le budget de Radio-Canada devrait être revu de façon à ce que les sommes allouées pour une heure de production correspondent au rôle confié au réseau français dans notre environnement télévisuel de plus en plus concurrentiel, si bien que la qualité des émissions canadiennes diffusées sur les réseaux français et anglais soit équivalente.

Recommandation 35

Radio-Canada devrait poursuivre sa politique de coopération avec les producteurs indépendants en vertu de laquelle la moitié de ses émissions de télévision, à l'exception de ses bulletins de nouvelles, ses émissions d'information et de sports, seront réalisées par des producteurs indépendants. Bien entendu, l'objectif visé consiste à créer des émissions variées authentiquement canadiennes, et non à soutenir la croissance d'une industrie de production.

Recommandation 36

La Société Radio-Canada devrait négocier avec toutes ses stations affiliées de télévision des modalités de diffusion du programme national complet, sans modification d'horaire, à un prix jugé raisonnable par les deux parties. En cas d'impossibilité d'entente, Radio-Canada devrait envisager la possibilité d'assurer la distribution par les moyens appropriés, compte tenu des conditions locales du marché.

Recommandation 37

La Société Radio-Canada devrait envisager de remplacer les stations qui peuvent être désaffiliées à l'avantage certain de la Société sur le plan financier et qui peuvent vraisemblablement survivre par leurs propres moyens. Le CRTC ne devrait permettre aucun transfert de licences connexes de radiodiffusion tant que la situation des stations affiliées à Radio-Canada n'aura pas été réglées, ce qui devrait se faire après le 31 août 1989.

Recommandation 38

La Société Radio-Canada devrait continuer à faire des recettes commerciales en vendant du temps d'antenne sur ses réseaux de télévision.

Recommandation 39

La Société Radio-Canada devrait protéger la production, la programmation et la planification des horaires contre toute tentative de maximiser les rentrées commerciales.

Recommandation 40

La Société Radio-Canada devrait réduire les effets perturbateurs qu'ont les messages publicitaires sur les émissions telles que les dramatiques ou les émissions spéciales consacrées aux arts d'interprétation et les supprimer ou les réduire au minimum chaque fois qu'il le faut, par exemple dans les émisisons pour enfants.

Recommandation 41

Pour permettre aux radiodiffuseurs privés de contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la nouvelle loi sur la radiodiffusion, on devrait conserver à tout le moins le projet de loi C-58 et la politique du CRTC relative à la substitution simultanée des émissions.

Recommandation 42

Le CRTC devrait adopter des mesures en vue d'éviter que ses règles de substitution d'émissions ne réduisent le temps d'antenne consacré aux émissions canadiennes aux heures de grande écoute. À cette fin, il faudrait envisager des solutions de rechange pour protéger les droits de diffusions d'émission achetés par des télédiffuseurs canadiens.

Recommandation 43

Dans la mesure du possible, la politique et la réglementation de la radiodiffusion devraient assurer la distribution d'émissions étrangères au Canada par les stations et les réseaux de télévision canadiens détenteurs de

droits de diffusion sur le marché national, afin qu'ils disposent des ressources nécessaires pour financer la présentation d'un large éventail d'émissions canadiennes et qu'ils soient pour l'industrie canadienne un véhicule publicitaire efficace.

Recommandation 44

Le CRTC ne devrait pas recourir à des conditions de licence pour dispenser les câblodistributeurs du règlement interdisant la transmission d'émissions de stations américaines qui ont été mises en service après janvier 1985. En outre, il devrait revoir sa décision concernant l'importation de superstations américaines, car elle risque de miner l'existence d'un marché de la télévision canadienne distinct.

Recommandation 45

Les enquêtes statistiques annuelles sur les télédiffuseurs canadiens devraient être modifiées de façon à fournir des données sur les fonds consacrés à la programmation étrangère et canadienne pour chacune des catégories d'émission.

Recommandation 46

Le CRTC devrait donner la priorité à l'examen des répercussions de la fragmentation du marché sur les émetteurs actuels, leur revenu, leurs dépenses en matière de programmation canadienne et étrangère, de même que leur rentabilité. Le CRTC devrait également adopter une méthode précise d'évaluation des répercussions de la fragmentation. Toutes ces recherches et ces études devraient être rendues publiques, sous réserve des dispositions sur le caractère confidentiel qui ont fait l'objet de la recommandation 78 de notre sixième rapport.

Recommandation 47

Au lieu de s'employer à délivrer des licences à d'autres services de télévision, le CRTC devrait s'occuper de renforcer la capacité de produire des émissions canadiennes de qualité en anglais et en français, avec des fonds suffisants.

Recommandation 48

Le CRTC devrait continuer à reconnaître le rôle essentiel des émissions de télévision locales et orienter son action de manière à éviter ou à neutraliser les menaces qui pourraient peser sur ces émissions et sur les stations de télévision locales qui les diffusent. Il devrait par conséquent renoncer à toute décision susceptible de transformer des stations indépendantes locales, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, en «superstations» régionales ou nationales.

Recommandation 49

Le CRTC devrait envisager d'autoriser les radiodiffuseurs locaux actuels à devenir des stations «jumelées» ou «triples» plutôt que d'autoriser la pénétration des signaux canadiens éloignés sur les marchés locaux, si cette station risque de menacer la viabilité des radiodiffuseurs locaux.

Recommandation 50

Dans les localités où aucun service de télévision locale n'est actuellement offert, le Comité est d'accord pour que l'on permette l'importation de signaux éloignés soit par câble, soit — si les fréquences sont disponibles — par émetteurs hertziens de rediffusion à faible puissance.

Recommandation 51

Le CRTC devrait continuer d'obliger les titulaires de licence à contribuer à la programmation locale, dans la mesure de leurs moyens financiers, ainsi qu'à s'efforcer d'atteindre les objectifs généraux de programmation canadienne dévolue au système dans son ensemble.

Recommandation 52

En ce qui a trait au réseau CTV et à ses stations affiliées, le CRTC devrait poursuivre ses efforts en vue d'atteindre l'objectif de la recommandation du Groupe de travail, à savoir renforcer l'aptitude des réseaux à offrir des émissions canadiennes au niveau national.

Recommandation 53

Il faut examiner sans tarder la faisabilité et les avantages éventuels d'un troisième réseau national de télévision anglaise, d'une part en invitant les intéressés à faire des propositions ou des demandes à cet égard et, d'autre part, en lançant une étude pour déterminer les options réalistes et en examiner les avantages et les inconvénients.

Recommandation 54

Le CRTC devrait ordonner une étude des réseaux TVA, Quatre-Saisons et Pathonic afin de déterminer s'il serait souhaitable d'y apporter des changements qui augmenteraient l'aptitude de la télévision classique française à offrir des émissions canadiennes de qualité, comme l'exige le marché de plus en plus concurrentiel.

Recommandation 55

Le gouvernement du Canada devrait normalement insérer sa publicité télévisée dans les émissions canadiennes.

Recommandation 56

Si on décide de taxer la publicité sur les ondes, dans le cadre de la réforme fiscale, il faudra que cette taxe soit partiellement compensée par un stimulant fiscal orienté qui viendra appuyer les objectifs du Fonds de développement de la production canadienne.

Recommandation 57

Les stations et les réseaux privés de télévison doivent consacrer une proportion plus importante de leurs ressources au financement d'émissions canadiennes. Le CRTC devrait utiliser les conditions de licence pour obliger les stations et les réseaux à investir dans des productions maison ou à acheter des droits de diffusion d'émissions canadiennes en fonction, notamment, de leurs ressources financières.

Recommandation 58

Le CRTC doit prendre des mesures pour s'assurer que les productions diffusées par les exploitants privés pour se conformer aux exigences de contenu canadien sont d'excellente qualité et font une place importante aux émissions des catégories les moins bien représentées à l'heure actuelle à la télévison privée canadienne.

Recommandation 59

Le CRTC doit donner à la notion d'émission canadienne une définition propre à assurer que les programmes de divertissement canadiens reflètent les objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion tels qu'énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*.

Recommandation 60

Le CRTC doit, pour les télédiffuseurs classiques, maintenir l'exigence de 60 p. 100 de contenu canadien pour l'ensemble de la programmation, et de 50 p. 100 pour les émissions diffusées entre 18 heures et minuit.

Recommandation 61

Si des mécanismes nouveaux sont adoptés pour réglementer le contenu canadien à la télévision privée, la méthode choisie devra consister à modifier la loi de manière à permettre au CRTC d'adopter de tels mécanismes. En outre, toute nouvelle méthode devra conserver les exigences quantitatives actuelles en fait de contenu canadien. Avant d'adopter une solution comportant des frais de rendement ou de licence, il conviendra de tenir des audiences publiques.

Recommandation 62

Lorsqu'il fixera les exigences relatives à la teneur canadienne pour la prochaine période de renouvellement des licences, le CRTC devra tenir compte de la contribution réaliste et appropriée que les exploitants de télévision payante pourront verser à mesure que le nombre de leurs abonnés augmentera. Il faudra aussi se demander si cette contribution devra se faire

au moyen des droits de diffusion ou au moyen d'une formule mixte comportant des droits de diffusion et une forme de prise de participation.

Recommandation 63

Les conditions de licence du CRTC pour la télévision payante devront exiger la présentation de la plupart des longs métrages canadiens produits. Il faudra également surveiller le niveau de la production cinématographique canadienne pour ajuster les normes au besoin et il faudra prévoir ces rajustements éventuels dans les conditions de licence.

Recommandation 64

Le CRTC devra continuer à interdire l'importation de services américains de télévision payante qui ont une incidence sur la viabilité des services canadiens de télévision payante comparables et qui leur font directement concurrence.

Recommandation 65

Le Conseil devrait surveiller de près l'effet qu'aura l'implantation des nouveaux services spécialisés sur les diffuseurs conventionnels, notamment en ce qui concerne la fragmentation de l'auditoire.

Recommandation 66

Le Conseil devrait s'assurer que les exploitants de services spécialisés respectent scrupuleusement les conditions de licence qui les obligent à limiter leur programme aux catégories qu'ils ont choisies et ne pas permettre que leurs émissions fassent double emploi avec celles des diffuseurs conventionnels.

Recommandation 67

Le Conseil devrait être prêt à intervenir si les titulaires de licences de télédistribution refusent l'accès à des services spécialisés en vertu de pratiques discriminatoires ou contraires à l'intérêt public.

Recommandation 68

Comme le Comité l'a recommandé dans son sixième rapport, une nouvelle loi sur la radiodiffusion devrait renfermer une disposition interdisant la délivrance de licences à des services payants ou spécialisés appartenant exclusivement, ou en partie, à des entreprises de distribution. (Voir l'Annexe VI, Recommandation 51.)

Recommandation 69

Le Conseil devrait examiner à nouveau dans quelle mesure il conviendrait d'établir un volet de base «élargi» comprenant des services spécialisés américains; s'il s'avérait que cette structure a pour effet de permettre à des services non canadiens d'atteindre plus facilement les téléspectateurs canadiens, il devrait en interdire la distribution sur le volet de base «élargi».

Recommandation 70

Le Conseil devrait examiner la question des droits de diffusion que pose l'introduction des services américains distribués par satellite en tenant compte des recommandations du chapitre VIII sur les droits d'auteur et la politique d'attribution des licences.

Recommandation 71

Le CRTC ne devrait pas accorder de licence de télévision payante par émission tant qu'on n'aura pas démontré que de tels services présentent des avantages notables pour le système de la radiodiffusion canadienne.

Recommandation 72

En matière de télévision payante par émission, il conviendrait de donner la préférence à des systèmes de distribution satellite-câble qui seraient offerts par un titulaire de licence exploitant un réseau national capable de desservir le marché de la radiodiffusion directe et le marché de la télévision à petite antenne collective.

Recommandation 73

Comme nous l'avons recommandé dans notre sixième rapport, les systèmes de câblodistribution ou d'autres systèmes de distribution locaux ne doivent pas détenir de participation dans des entreprises de télévision payante par émission, ni appartenir au même propriétaire.

Recommandation 74

Toute structure de télévision payante par émission doit maximiser la contribution à la production et à la diffusion d'émissions à contenu canadien et nuire le moins possible à la pénétration de la télévision payante par canal.

Recommandation 75

On ne devrait pas empêcher les services actuels de télévision payante par canal d'appartenir à des entreprises de télévision payante par émission. Si on les en empêche, il faudra resserrer les règles exigeant que ces services obtiennent toutes leurs émissions de façon non discriminatoire auprès de producteurs indépendants.

Recommandation 76

Le CRTC devrait élaborer un ensemble de règles régissant la production de rapports sur les dépenses des câblodistributeurs au titre de leur canal communautaire. Les câblodistributeurs devraient être tenus de soumettre ces renseignements dans le cadre de l'enquête annuelle effectuée par Statistique Canada.

Recommandation 77

Lorsqu'il examinera sa politique relative à la télévision communautaire, le CRTC devrait envisager d'incorporer au règlement des dispositions portant que les câblodistributeurs doivent soutenir matériellement les canaux communautaires. Il devrait également se demander s'il y a lieu d'en préciser davantage les modalités d'application.

Recommandation 78

Lorsqu'il procédera à l'examen de sa politique relative à la télévision communautaire, le CRTC devrait étudier la question des recettes de publicité. En particulier, il devrait se demander comment faire pour que les recettes de publicité servent à financer davantage les canaux communautaires au lieu de simplement remplacer les revenus provenant des abonnements. Il devrait aussi se demander si les petits câblodistributeurs devraient pouvoir diffuser plus de publicité. Enfin, le CRTC devrait étudier ce qui se passerait si les câblodistributeurs décidaient de passer de la publicité sur le canal réservé à la publicité plutôt que diffuser des messages commanditaires sur le canal communautaire.

Recommandation 79

Nous n'estimons pas nécessaire que l'on procède à des consultations fédérales-provinciales sur le développement de la télévision communautaire.

Recommandation 80

Le CRTC devrait étudier dans les plus brefs délais la question de l'accès équitable aux services de radiodiffusion communautaire.

Recommandation 81

Si la télévision à haute définition faisait son entrée, il faudrait tout essayer pour assurer la transmission des émissions par les moyens conventionnels afin d'intégrer totalement ce nouveau service au système de la radiodiffusion canadienne. Le spectre des bandes VHF et UHF actuellement attribué à la radiodiffusion devrait être réservé à cette fin et ne pas être partagé avec d'autres utilisateurs éventuels.

Recommandation 82

Durant l'audience publique pour le renouvellement de la licence de Cancom, en 1990, le CRTC devrait revenir aux objectifs initialement établis en vue d'offrir un service par satellite aux Canadiens des régions

éloignées et mal desservies, et examiner dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Le CRTC devrait rappeler ces objectifs quand il invitera le public à donner son avis. La décision de renouvellement devrait comporter de nouvelles conditions de licence qui devront être à la fois réalistes et conformes aux objectifs originaux.

Recommandation 83

Avant la prochaine audience sur le renouvellement de la licence de Cancom, le CRTC devrait publier les preuves qu'il a en main et les résultats des recherches indépendantes effectuées pour lui en vue d'établir si Cancom a réellement fragmenté les auditoires et fait baisser les revenus des radiodiffuseurs canadiens.

Recommandation 84

Le Comité endosse la recommandation du Groupe de travail visant à réduire le coût des services de Cancom aux régions éloignées et mal desservies, qui constituent son marché principal.

Recommandation 85

Il faudrait fournir aux localités isolées et mal desservies une aide financière directe pour réduire le coût de réception des signaux canadiens de radiodiffusion.

Recommandation 86

Le ministre des Communications et le ministre des Finances devraient se consulter et s'entendre sur une modification fiscale acceptable qui exempterait tous les petits câblodistributeurs de la taxe sur les services de programmation de télécommunications.

Recommandation 87

Les usagers des services canadiens de réception directe des signaux émis par satellite devraient être exemptés de la taxe fédérale sur les services de programmation de télécommunications, tout comme le sont les petits réseaux de câblodistribution.

Recommandation 88

Le CRTC devrait tenir des audiences publiques pour aborder l'ensemble des sujets faisant l'objet des recommandations 25.1, 25.2 et 26.4 du Groupe de travail et remettre par la suite un rapport à la ministre des Communications.

Recommandation 89

Le Canada devrait rejeter le principe du «premier arrivé, premier servi» en tant que critère pour l'octroi de licences d'exploitation d'un système multivoie de distribution multipoint (SMDM) qui chevauche la frontière canado-américaine. Les deux pays devraient conclure une entente qui limite la portée des signaux SMDM à leur pays respectif, ou bien respecte le principe traditionnellement admis voulant que chaque pays ait une juste part des fréquences.

Recommandation 90

Le gouvernement devrait user de ses bons offices, y compris du droit d'orienter le CRTC qu'on propose de lui reconnaître dans la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion*, pour encourager la coordination et les efforts concertés entre les divers groupes intéressés au développement de la technologie de la distribution, afin de promouvoir les objectifs du système canadien de radiodiffusion. Ce processus fera appel à la participation du public, notamment à des audiences de la part du CRTC et à un examen par le comité parlementaire compétent.

Recommandation 91

Les entreprises de télécommunications ne devraient pas être autorisées à détenir des licenses pour retransmettre ou distribuer des émissions de radiodiffusion, ni directement ni par l'intermédiaire de filiales.

Recommandation 92

La SRC devrait être tenue de préparer un plan d'entreprise portant sur plusieurs années et énonçant les objectifs à long terme de la

Société, ses priorités et l'utilisation qu'elle compte faire de ses ressources financières. Ce plan devrait être officiellement déposé au Parlement et renvoyé au comité compétent pour y être étudié. Le gouvernement devrait s'inspirer de ce plan pour établir le financement qu'il a l'intention d'accorder à la SRC pour les cinq prochaines années. Le plan devrait exposer le cadre de répartition des ressources qui sert à la SRC à préparer sa demande de renouvellement de licence au CRTC.

Recommandation 93

Le Vérificateur général devrait effectuer les vérifications intégrées de la Société Radio-Canada au moins tous les cinq ans. Les résultats de ces vérifications devraient être déposés au Parlement et renvoyés au comité compétent pour y être étudiés. Le Parlement devrait profiter de l'étude des crédits annuels de la SRC pour examiner dans quelle mesure les problèmes signalés dans la vérification intégrée sont en voie d'être résolus.

Recommandation 94

Des renseignements plus détaillés et mieux présentés devraient être fournis au Parlement dans le cadre de l'étude annuelle des crédits de la SRC. De plus, les rapports annuels que la SRC présente au Parlement devraient indiquer et expliquer tous les changements apportés à l'affectation des ressources par rapport à ce qui avait été proposé dans le Budget des Dépenses. Il y aurait lieu d'envisager l'adoption de crédits distincts pour les principales rubriques de dépenses de la SRC, c'est-à-dire pour les grandes divisions et les secteurs d'activité de la Société.

Recommandation 95

La SRC devrait examiner sa structure opérationnelle et hiérarchique interne en vue d'accentuer la délégation des pouvoirs et d'augmenter l'efficacité.

Recommandation 96

La SRC devrait mettre sur pied un comité indépendant chargé d'examiner et de proposer des mesures correctives visant à traiter les

plaintes et commentaires du public concernant les émissions d'informations et d'affaires publiques.

Recommandation 97

Le gouvernement devrait mettre sur pied un comité qui se penchera sur la question des relations de travail à la Société Radio-Canada et qui aura pour mandat de déceler les lacunes et de recommander des solutions aux problèmes qui nuisent au fonctionnement harmonieux de la Société.

Recommandation 98

Dès qu'une nouvelle loi sur la radiodiffusion sera adoptée, une mesure législative devra officiellement faire de Téléfilm Canada un organisme public sans lien de dépendance et lui conférer le mandat d'administrer le Fonds de développement. La loi devra porter clairement que l'aide accordée par Téléfilm Canada à la production d'émissions de télévision doit favoriser les objectifs de la loi sur la radiodiffusion par l'accroissement de la production d'émissions réalisées sous la direction artistique de Canadiens et destinées principalement à un auditoire canadien.

Recommandation 99

La *Loi nationale sur le film* ne doit pas être modifiée, comme l'a proposé le Groupe de travail, pour étendre le mandat de l'Office national du film à la radiodiffusion. Il conviendrait cependant de modifier le mandat de l'ONF en tant que producteur afin qu'il s'applique non seulement aux films, mais aussi aux productions magnétoscopiques et aux autres moyens de production d'images.

Recommandation 100

Il conviendrait de créer de nouveaux services satellite-câble sans but lucratif. Le contenu et la nature de ces services seraient principalement canadiens. En outre, ils diffuseraient des productions de toutes les régions du pays et offriraient une programmation canadienne de grande qualité dans les domaines mal couverts par les services existants, comme les arts d'interprétation. Pour les services en français,

on devrait envisager d'augmenter la proportion d'émissions canadiennes à TV 5 au lieu de créer un nouveau service.

Ces services seraient financés au moyen d'une redistribution des crédits accordés à l'ONF et à Téléfilm Canada et par des droits par abonné imposés aux câblodistributeurs; ces droits seraient d'au moins 0,60 $ la première année, de 0,80 $ la deuxième année et de 1 $ la troisième année, et seraient ensuite rajustés en fonction du taux d'inflation. Ces frais incluront les services de langue anglaise et de langue française. Le service dans la langue de la majorité devrait être offert à titre de service de base par les câblodistributeurs qui offrent au moins un autre service spécialisé dans leur volet de base. Étant donné qu'une grande partie du financement de ces services proviendra du gouvernement fédéral, ils devraient fonctionner au sein d'une structure garantissant qu'on rendra pleinement compte de l'utilisation des fonds publics.

Recommandation 101

Au lieu d'accorder des crédits séparément à Radio-Canada et à Téléfilm Canada pour aider à financer les mêmes productions indépendantes destinées à être diffusées par Radio-Canada, il conviendrait de diriger vers Radio-Canada les montants combinés, y compris les économies de frais d'administration, à la condition que ces fonds servent à acheter les droits de télédiffusion de productions canadiennes indépendantes. Ce crédit se composerait du montant qu'affecte maintenant Radio-Canada à l'achat de productions de ce type et de la moitié des sommes dont est actuellement doté le Fonds de développement de Téléfilm Canada (SDICC). Le montant total devrait au fil des ans augmenter au même rythme que le budget du Fonds de développement.

Recommandation 102

Les lignes directrices d'administration du Fonds doivent permettre d'atteindre l'objectif visant à créer un marché national vigoureux pour la production canadienne. La participation du Fonds de développement à la production d'émissions de télévision devrait être orientée de façon que l'aide octroyée par le Fonds soit consentie à parité avec les droits de licences versés par les télédiffuseurs canadiens. Le Fonds devrait servir en premier lieu à financer les émissions réalisées par des Canadiens

expressément pour les Canadiens, en visant à ce que ces productions tirent la plupart de leurs recettes du marché canadien.

Recommandation 103

À l'avenir, l'aide accordée par le Fonds de développement pour des émissions destinées principalement aux marchés étrangers devrait être consentie en vue de réaliser des profits et la participation du Fonds à ce genre de projet ne devrait représenter qu'un pourcentage minime de ses dépenses.

Recommandation 104

Téléfilm Canada devrait déterminer si les projets financés sont conformes au mandat et aux critères d'admissibilité du Fonds et veiller à ce qu'un radiodiffuseur se soit engagé à diffuser ces émissions. Les activités de création seront dirigées par le producteur, sous réserve uniquement des modalités du contrat conclu entre le producteur et le radiodiffuseur.

Recommandation 105

Le régime fiscal devrait prévoir des stimulants intéressants pour encourager l'investissement dans les bandes magnétoscopiques et les films canadiens, les enregistrements sonores et les émissions de radiodiffusion sonores distribuées dans un circuit d'abonnés. Les stimulants offerts devraient être compatibles avec les objectifs culturels du Canada.

Recommandation 106

La Société Radio-Canada devrait élaborer, en consultation avec la population autochtone, un plan à long terme lui permettant de s'acquitter de ses nouvelles obligations en matière de prestation de services en langues autochtones dans le Canada tout entier. Ce plan devrait énoncer la structure opérationnelle et hiérarchique dans laquelle s'inscrivent ces nouvelles attributions.

Radio-Canada devrait obtenir des crédits spéciaux du Parlement afin de mettre son plan à exécution une fois qu'il aura été approuvé.

À l'égard de son mandat en matière de langues autochtones, Radio-Canada devrait s'attacher en priorité à faciliter l'accès au réseau des producteurs indépendants de langue autochtone dans toutes les régions du Canada.

Recommandation 107

La Société Radio-Canada devrait être le principal diffuseur des émissions en langues autochtones dans toutes les régions du Canada.

Recommandation 108

La Société Radio-Canada devrait mettre en place un système de distribution par satellite réservé exclusivement au Nord canadien. Ce système comprendrait au besoin des stations terrestres supplémentaires et un deuxième émetteur, afin de permettre la diffusion d'un nombre accru d'émissions régionales nordiques de Radio-Canada et d'émissions en langues autochtones.

Recommandation 109

Dans la mesure du possible, le système de distribution par satellite de la Société Radio-Canada qui dessert les régions du Nord canadien devrait répondre aux besoins de diffusion des sociétés de communication autochtones, y compris celles qui se trouvent dans les régions nordiques des provinces. Afin d'atteindre cet objectif, il faudrait financer l'installation de stations terrestres.

Recommandation 110

La Société Radio-Canada devrait accorder une attention spéciale à la desserte de collectivités autochtones isolées qui demandent les services, indépendamment de leur taille, et les crédits destinés aux dépenses d'immobilisation devraient refléter les besoins spéciaux de ces collectivités en matière de services de radiodiffusion.

Recommandation 111

D'autres éléments du système canadien de radiodiffusion devrait aussi permettre la diffusion d'émissions autochtones, y compris d'émissions en langues autochtones, lorsqu'il est approprié de le faire et que la demande le justifie.

Recommandation 112

Il conviendrait d'établir une politique générale de la radiodiffusion autochtone pour tout le pays. Le gouvernement fédéral devrait consulter les autochtones du Canada tout entier au cours de l'élaboration de cette politique. Des organismes autochtones représentatifs devraient recevoir des fonds pour mener leurs propres recherches dans les régions et les centres où les besoins et les priorités en matière de radiodiffusion autochtone n'ont pas été établis.

Des fonds de production devraient être accordés à des sociétés de communication autochtones indépendantes dans les collectivités et les régions où il n'existe aucun service autochtone. Les fonds devraient provenir de sources nouvelles de façon qu'on ne porte pas atteinte aux programmes actuels de financement de la radiodiffusion autochtone dans le Nord. Il faudrait accorder la priorité au financement de services de radiodiffusion en langues autochtones.

Recommandation 113

Il faudrait modifier les critères établis dans les programmes fédéraux de financement de la radiodiffusion autochtone afin de majorer les subventions accordées à la radio communautaire autochtone. Tout nouveau programme fédéral de financement des communications autochtones devrait comprendre une aide financière destinée à la radio communautaire autochtone.

Recommandation 114

Il conviendrait d'évaluer régulièrement tous les programmes de financement de la radiodiffusion autochtone afin de veiller au respect de leurs objectifs linguistiques et culturels.

Le CRTC et le secrétariat d'État devraient veiller à ce que les radiodiffuseurs autochtones produisent des émissions différentes qui ne font pas une concurrence injuste à celles des radiodiffuseurs privés desservant le même marché.

Recommandation 115

Le gouvernement fédéral devrait veiller à affecter suffisamment de ressources pour répondre aux besoins actuels et futurs de formation dans le secteur de la radiodiffusion autochtone.

Recommandation 116

Le CRTC ne devrait pas exempter certains câblodistributeurs de l'application du règlement relatif à la distribution de services publics de radiodiffusion si cette exemption a pour effet de réduire les services de radiodiffusion publics auxquels ont accès, dans leur propre langue, les abonnés membres d'une minorité appréciable de langue officielle. Le Conseil ne devrait pas permettre non plus la distribution de services hors programmation au détriment des programmes canadiens dont le règlement prévoit la distribution.

Recommandation 117

La ministre des Communications et le gouvernement devraient mettre en place un programme de soutien direct pour donner accès, par satellite, à un ensemble raisonnablement varié de signaux de radiodiffusion de langue française partout au Canada.

Recommandation 118

Parallèlement à l'octroi d'une aide financière gouvernementale visant à couvrir une partie des coûts de distribution par satellite, le CRTC devrait examiner ses directives concernant la transmission par câble de services de radiodiffusion afin de définir un choix raisonnable d'émissions pour les minorités de langue officielle. Dans le cadre de cet examen, le CRTC devrait tenir des audiences publiques et faire exécuter les travaux de recherche qui pourraient être utiles. Ces activités devraient

aboutir à la publication, par le CRTC, d'un énoncé de politique sur les services à l'intention des minorités de langue officielle.

Recommandation 119

Le CRTC et la Société Radio-Canada devraient prendre les mesures nécessaires pour offrir des services améliorés aux collectivités francophones et anglophones minoritaires de tout le Canada.

Recommandation 120

Nous souscrivons à la recommandation du Groupe de travail voulant que, dans la mesure du possible, Radio-Canada permette l'accès de ses antennes aux radiodiffuseurs communautaires de langue minoritaire officielle.

Recommandation 121

La Société Radio-Canada devrait, à intervalles réguliers, élaborer un plan énonçant les objectifs qu'elle entend atteindre en ce qui a trait à la représentation et à la description fidèle des minorités culturelles dans ses stations et réseaux de radio et de télévision anglaises et françaises. Ce plan devrait également contenir un calendrier d'exécution pour la réalisation des objectifs et être mis à la disposition du public.

Recommandation 122

Nous appuyons le secrétariat d'État dans les efforts qu'il déploie pour favoriser la discussion et la collaboration nécessaires à l'implantation du multiculturalisme dans les grands réseaux de radiodiffusion.

Recommandation 123

Le CRTC devrait encourager l'Association canadienne des radiodiffuseurs à élaborer dès que possible une série de lignes directrices acceptables relatives à la représentation et à la description fidèle des minorités ainsi qu'aux stéréotypes qui s'y rattachent. Le CRTC devrait s'assurer que ces lignes directrices sont respectées en faisant, à l'occasion, une condition à l'octroi des licences.

Recommandation 124

Le Comité rejette la recommandation du Groupe de travail visant à octroyer une licence à des groupes qui, n'étant pas des radiodiffuseurs, veulent s'adonner au commerce d'émissions. Le Comité appuie l'élaboration, par l'industrie, d'un code qui régirait le commerce d'émissions, tel que le propose le CRTC.

Recommandation 125

Avant d'octroyer une licence à un nouveau réseau national de transmission par satellite qui offrirait des émissions à caractère ethnique, le CRTC devrait faire faire une étude globale sur la radiodiffusion ethnique. Cette étude consisterait notamment à examiner les stations et les réseaux à caractère ethnique qui existent déjà, à étudier les solutions de rechange et l'incidence d'un nouveau canal national à caractère ethnique sur les services ethniques actuels ou envisagés et sur les autres radiodiffuseurs non ethniques. L'étude devrait principalement porter sur la faisabilité économique et préciser la politique en matière d'octroi de licence et la structure de radiodiffusion qui maximiseraient la contribution des services à caractère ethnique à la réalisation les objectifs de la radiodiffusion canadienne, y compris la diffusion d'émissions canadiennes destinées aux minorités ethnoculturelles du Canada.

Recommandation 126

Le Comité appuie le projet du CTRC qui vise à étudier la question de l'accès des minorités ethniques à la radiodiffusion communautaire et incite le Conseil à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer un accès équitable et raisonnable.

Recommandation 127

Il faudrait que d'ici cinq ans, 50 p. 100 de la programmation des radiodiffuseurs conventionnels, y compris 50 p. 100 des émissions canadiennes, soit présentée avec des sous-titres codés.

Recommandation 128

Les productions financées en totalité ou en partie par Téléfilm ou l'Office national du film pour être diffusées au Canada devraient être sous-titrées.

Recommandation 129

Lors des prochaines audiences concernant le renouvellement des licences des stations de télévision, le CRTC devrait chercher à obtenir de ces stations qu'elles s'engagent à sous-titrer, dans la mesure du possible, les émissions locales, et notamment les émissions d'information.

Recommandation 130

Il faudrait s'efforcer de réduire le coût des décodeurs et les rendre plus accessibles aux usagers à faible revenu.

Recommandation 131

Le gouvernement devrait clarifier les dispositions de sa directive concernant la propriété et le contrôle canadiens des entreprises de radiodiffusion, en particulier les critères s'appliquant au capital libéré, de façon que la directive soit claire et qu'elle permette d'atteindre l'objectif visé qui consiste à garantir la propriété et le contrôle canadiens des entreprises de radiodiffusion.

Recommandation 132

Le CRTC doit immédiatement amorcer un processus en vue d'élaborer une politique générale et des lignes directrices précises sur la propriété et la concentration dans le secteur de la radiodiffusion. Ce processus doit comporter des études qui, une fois publiées, seront suivies d'audiences publiques. L'enquête, que pourrait effectuer un comité spécial du CRTC, devrait porter sur les questions relatives à la radiodiffusion qui se rapportent à la concentration au sein des médias, à la propriété mixte de médias, à la propriété de médias et d'entreprises non médiatiques, et à l'intégration verticale de la production, de la programmation et de la distribution.

Recommandation 133

Qu'on envisage la possibilité de limiter les radiodiffuseurs à une certaine part de marché; toutefois, quelles que soient les lignes directrices utilisées, il faudra tenir compte des besoins distincts du marché francophone et du marché anglophone.

Recommandation 134

La *Loi sur le droit d'auteur* devrait reconnaître les enregistrements sonores comme des oeuvres à part entière, distinctes des oeuvres originales qu'elles véhiculent, et les protéger en conséquence.

Recommandation 135

La *Loi sur le droit d'auteur* devrait reconaître aux artistes interprètes un droit sur l'interprétation qu'ils font d'une oeuvre.

Recommandation 136

La *Loi sur le droit d'auteur* devrait prévoir une exception permettant aux radiodiffuseurs qui ont obtenu l'autorisation de diffuser des oeuvres de réaliser des enregistrements éphémères de ces oeuvres pour les raisons suivantes : pour diffuser une émission dans des fuseaux horaires différents, pour se conformer aux règlements du CRTC, pour les archives et, du moins en ce qui a trait aux enregistrements sonores, pour le préenregistrement des émissions aux fins de leur diffusion.

Recommandation 137

La définition de signal de radiodiffusion «local» devrait être contenue dans le règlement établi en vertu de la nouvelle loi sur le droit d'auteur. La définition devrait tenir compte des possibilités réelles de réception par antenne et ne pas reposer exclusivement sur des critères théoriques.

Recommandation 138

Le calcul des redevances pour les droits de retransmission dans les petites collectivités isolées devrait tenir compte de la situation particulière de celles-ci, et notamment des paiements déjà versés pour les droits sur des signaux éloignés de réseaux canadiens, et ne devraient pas représenter un pourcentage du tarif d'abonnement.

Recommandation 139

À l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* (élément de la politique de la radiodiffusion pour le Canada), il faudrait reconnaître l'importance de la différenciation des marchés et de la protection assurée par des droits exclusifs, afin de garantir la réalisation de la politique de radiodiffusion canadienne.

Recommandation 140

L'importation au Canada d'autres services par satellite provenant des États-Unis ne doit pas être permise tant qu'on n'aura pas procédé à une étude complète de l'incidence de cette importation sur le financement des émissions canadiennes, sur l'automomie des marchés canadiens, sur la protection des réseaux et stations canadiens, ainsi que sur les droits que ceux-ci veulent acquérir.

Recommandation 141

Le Conseil devrait renforcer ses règles de substitution des émissions et en élargir la portée afin de protéger les droits exclusifs que détiennent les radiodiffuseurs canadiens locaux titulaires d'une licence.

Recommandation 142

Le Conseil devrait refuser toute autorisation d'importer des signaux américains quand le pourvoyeur de ces signaux possède les droits canadiens et les droits américains sur sa programmation et qu'il empêche les radiodiffuseurs canadiens d'acheter des droits canadiens exclusifs sur ces émissions.

Recommandation 143

Il faudrait doter le CRTC des ressources additionnelles dont il a besoin pour faire faire des études indépendantes de meilleur calibre et s'acquitter ainsi de ses attributions en matière de réglementation.

ANNEXE I

ORDRE DE RENVOI

Le jeudi 29 janvier 1987

IL EST ORDONNÉ, — Que le document intitulé «Rapport du Groupe de travail sur la politique de la radiodiffusion», déposé plus tôt aujourd'hui (document parlementaire 332-4/14) soit déféré au Comité permanent des communications et de la culture pour étude;

Que le Comité soit autorisé à voyager au Canada; et

Que le Comité fasse rapport de ses constatations et recommandations sur toutes les questions liées à l'élaboration de la législation sur la radiodiffusion au plus tard le 15 avril 1987.

ATTESTÉ

Pour le Greffier de la Chambre des communes

MICHAEL B. KIRBY

ANNEXE II

LISTE DES TÉMOINS

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Alberta Broadcasting Corporation	43	26 mai 1987
Alberta Educational Communications Authority (Access Network)	43	26 mai 1987
Allarcom Limited	43	26 mai 1987
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (Toronto)	64	3 novembre 1987
Amis de la radiotélévision publique	64	3 novembre 1987
Association canadienne de cinéma-télévision	64	3 novembre 1987
Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française	62	21 octobre 1987
Association canadienne de télévision par câble	69	24 novembre 1987
Association canadienne de télévision par câble (C.-B., Yukon)	50	18 juin 1987
Association canadienne des annonceurs	65	4 novembre 1987
Association canadienne des directeurs de l'information en radio-télévision du Canada	64	3 novembre 1987
Association canadienne des distributeurs de films	65	4 novembre 1987
Association canadienne des éditeurs de quotidiens	65	4 novembre 1987
Association canadienne des radiodiffuseurs	69	24 novembre 1987
Association canadienne des réalisateurs de la télévision (Halifax/Sydney)	47	2 juin 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Association canadienne des réalisateurs de la télévision (Ottawa)	67	17 novembre 1987
Association canadienne des réalisateurs de la télévision (section d'Edmonton)	43	26 mai 1987
Association canadienne des réalisateurs de la télévision (Saint John)	46	1er juin 1987
Association canadienne des réalisateurs de la télévision (Winnipeg)	45	28 mai 1987
Association canadienne pour l'éducation des adultes	64	3 novembre 1987
Association canadienne-française de l'Alberta	43	26 mai 1987
Association canadienne-française de l'Ontario (Toronto)	64	3 novembre 1987
Association canadienne-française de l'Ontario (Windsor)	53	15 septembre 1987
Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan	44	27 mai 1987
Association de l'industrie canadienne de l'enregistrement	66	5 novembre 1987
Association de télévision par câble de l'Alberta	43	26 mai 1987
Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio (AACTR) (Saskatoon)	44	27 mai 1987
Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio (AACTR) (Saint John)	46	1er juin 1987
Association des artistes canadiens de la télévision et de la radio (AACTR) (Winnipeg)	45	28 mai 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Association des câblodistributeurs du Québec, Inc.	61	20 octobre 1987
Association des consommateurs du Canada	60	15 octobre 1987
Association des Franco-Yukonnais	51	19 juin 1987
Association des francophones du nord-ouest de l'Ontario	55	17 septembre 1987
Association des producteurs canadiens de film et de télévision	65	4 novembre 1987
Association des producteurs de films et vidéos du Québec	61	20 octobre 1987
Association des producteurs de films du Manitoba	45	28 mai 1987
Association des programmateurs de la télédistribution du Québec	61	20 octobre 1987
Association des radiodiffuseurs communautaires du Québec	62	21 octobre 1987
Association des sourds de Saskatoon	44	27 mai 1987
Association des sourds du Canada	59	14 octobre 1987
Association du disque et de l'industrie du spectacle et vidéo québécois (ADISQ)	69	24 novembre 1987
Association nationale des téléspectateurs	61	20 octobre 1987
Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion (Toronto)	64	3 novembre 1987
Association nationale des employés et techniciens en radiodiffusion (Windsor)	53	15 septembre 1987
Association of Television Producers and Directors (Toronto)	64	3 novembre 1987
Atlantic Independent Film and Video Association	47	2 juin 1987
Avalon Cablevision Limited	46	1er juin 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Blue Water Broadcasting Limited	53	15 septembre 1987
Brentwood Recreation Association	47	2 juin 1987
British Columbia Association of Broadcasters	50	18 juin 1987
British Columbia Association of Indian Friendship Centres	51	19 juin 1987
British Columbia Film and Video Industry Association	50	18 juin 1987
British Columbia Public Interest Advocacy Centre	50	18 juin 1987
Bureau de télévision du Canada	66	5 novembre 1987
Bureau du Parti néo-démocrate (opposition officielle)	43	26 mai 1987
Cable Service Limited	48	3 juin 1987
Canadian Authors Association	50	18 juin 1987
Canadian Broadcasting League	60	15 octobre 1987
Canadian Captioning Development Agency	64	3 novembre 1987
Canadian Council of Ethnic Broadcasting	57	8 octobre 1987
Canadian Independent Record Production Association	66	5 novembre 1987
Canadian Media Directors' Council	66	5 novembre 1987
Canadian Satellite Communications Inc. (Cancom)	59	14 octobre 1987
Canwest Broadcasting Incorporated	45	28 mai 1987
Cape Breton Cablevision Limited	47	2 juin 1987
Caplan, Gerald	58	9 octobre 1987
CARFAC	48	3 juin 1987
Cartel intersyndical des employés de la Société Radio-Canada	61	20 octobre 1987
Cathay International Television Incorporated	50	18 juin 1987
Centre d'amitié de Thunder Bay	55	17 septembre 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Centre de musique canadienne	66	5 novembre 1987
Centre pour la défense de l'intérêt public	68	18 novembre 1987
CFPL Broadcasting Limited	54	16 septembre 1987
Chambre d'assemblée du gouvernement de Terre-Neuve	46	1er juin 1987
Chambre de commerce de Thunder Bay	55	17 septembre 1987
CHUM Group Radio	53	15 septembre 1987
CHUM Limited	65	4 novembre 1987
Cinetron Communications Incorporated	43	26 mai 1987
CJCD Radio	43	26 mai 1987
CJFI Radio	53	15 septembre 1987
CJPM-TV Inc.	57	8 octobre 1987
CKO Incorporated	54	16 septembre 1987
CKUM-MF (Moncton)	48	3 juin 1987
Collège d'enseignement général et professionnel de Jonquière	57	8 octobre 1987
Collège Fanshawe	54	16 septembre 1987
Commissariat aux langues officielles	69	24 novembre 1987
Communications Radio-Mutuelle Inc.	62	21 octobre 1987
Conférence canadienne des arts	67	17 novembre 1987
Conseil canadien de l'enfant et de la jeunesse	60	15 octobre 1987
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	72	15 décembre 1987
Conseil des arts du Canada	68	18 novembre 1987
Conseil des usagers des médias de la Sagamie	57	8 octobre 1987
Conseil interculturel du Manitoba	45	28 mai 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Cooperative of Community Television Services	44	27 mai 1987
Cowichan Cablesystems Limited	50	18 juin 1987
CTV Television Network Ltd.	64	3 novembre 1987
CUC Limited (Toronto)	66	5 novembre 1987
CUC Limited (Windsor)	53	15 septembre 1987
Donham, Parker Barss	47	2 juin 1987
Drew Marketing Limited	50	18 juin 1987
Entreprises de radiodiffusion de la capitale Inc.	58	9 octobre 1987
Epp, Ernie, député	55	17 septembre 1987
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse	47	2 juin 1987
Fédération des Franco-Colombiens	50	18 juin 1987
Fédération des Francophones hors Québec	61	20 octobre 1987
Fédération des musiciens des États-Unis et du Canada	66	5 novembre 1987
Fédération nationale des communications	61	20 octobre 1987
Federation of Saskatchewan Indian Nation	44	27 mai 1987
Fédération prof. des réalisateurs et réalisatrices de télé. et de cinéma	63	22 octobre 1987
Film and Video Arts Society of Alberta	43	26 mai 1987
First Choice Canadian Communications Corporation	65	4 novembre 1987
Galerie nationale du Canada	60	15 octobre 1987
Global Television	66	5 novembre 1987
Glomma Cablevision Limited	43	26 mai 1987
Golden West Broadcasting Limited	45	28 mai 1987
Gouvernement de l'Ontario	64	3 novembre 1987
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse	47	2 juin 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Gouvernement de la Saskatchewan — ministère des Communications	44	27 mai 1987
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	67	17 novembre 1987
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	43	26 mai 1987
Gouvernement du Manitoba — ministère des Communications	45	28 mai 1987
Greater Winnipeg Cable Vision (Cablecasting Limited)	45	28 mai 1987
Groupe COGECO	61	20 octobre 1987
Groupe Vidéotron Ltée	62	21 octobre 1987
GVDA Closed Captioned Committee	50	18 juin 1987
H.F. Dougall Company Limited	55	17 septembre 1987
Halifax Cablevision	47	2 juin 1987
Hampton, Howard, député, Assemblée législative de l'Ontario	55	17 septembre 1987
Hatfield, Percy	53	15 septembre 1987
Henson College de l'université Dalhousie	47	2 juin 1987
Heritage Christian Ministries	43	26 mai 1987
Institut canadien d'éducation des adultes	61	20 octobre 1987
Institut de radiotélévision pour enfants	64	3 novembre 1987
Inuit Broadcasting Corporation	67	17 novembre 1987
KATIP AIM Media Production Limited	44	27 mai 1987
King Motion Picture Corporation	43	26 mai 1987
Kings Kable Systems	47	2 juin 1987
Knowledge Network of the West Communications Authority	50	18 juin 1987
Leader Broadcasting Corporation Limited	55	17 septembre 1987
Leader du Parti néo-démocrate de Nouvelle-Écosse	47	2 juin 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Ligue canadienne des compositeurs	66	5 novembre 1987
MacLean Hunter Cable TV	66	5 novembre 1987
MacLean Hunter Limited	65	4 novembre 1987
Missinipi Broadcasting	44	27 mai 1987
Mountain View Cablevision Limited	43	26 mai 1987
Multicultural Association of Northwestern Ontario	55	17 septembre 1987
Multiculturalism Association of Greater Moncton	48	3 juin 1987
Municipalité d'Atikokan	55	17 septembre 1987
Municipalité de Thunder Bay	55	17 septembre 1987
National Aboriginal Communications Society	67	17 novembre 1987
National Advisory Committee of CBC Affiliates	63	22 octobre 1987
National Committee for Independent Canadian Unions	65	4 novembre 1987
National Radio Producers Association	66	5 novembre 1987
National Watch on Images of Women in the Media Incorporated	50	18 juin 1987
Native Communication Communities — Western NWT	43	26 mai 1987
Native Communications Incorporated	45	28 mai 1987
New Brunswick Broadcasting Co. Limited	63	22 octobre 1987
New Brunswick Filmmakers' Co-operative Limited	48	3 juin 1987
Newfoundland Broadcasting Corporation	46	1er juin 1987
North Eastern Cablevision Limited	44	27 mai 1987
North West Media Network	43	26 mai 1987
Northern Alberta Performers Guild (ACTRA)	43	26 mai 1987
Nova Scotia Coalition on Arts and Culture	47	2 juin 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Office national du film	61	20 octobre 1987
OKALAKATIGET Society	46	1er juin 1987
Ontario Cable Telecommunications Association	65	4 novembre 1987
Orchestre symphonique de Thunder Bay	55	17 septembre 1987
Ottow, Anne	48	3 juin 1987
Parry, John, député	55	17 septembre 1987
Quebec Association for Adult Learning Inc.	62	21 octobre 1987
Quebec Farmers' Association	62	21 octobre 1987
Radio communautaire de Saskatoon	44	27 mai 1987
Radio des Montagnes	48	3 juin 1987
Radio Péninsule Inc.	48	3 juin 1987
Radio Saguenay Ltée	57	8 octobre 1987
Regional Academy of Dramatic Science	50	18 juin 1987
Regroupement des organismes communautaires de communications du Québec	58 & 67	9 octobre et 17 novembre 1987
Reliance Distributors of British Columbia Limited	50	18 juin 1987
Réseau de télévision TVA Inc.	62	21 octobre 1987
Réseau Pathonic	61	20 octobre 1987
Rogers Broadcasting	66	5 novembre 1987
Rogers Cablesystems Incorporated (Halifax)	47	2 juin 1987
Rogers Cablesystems Incorporated (Toronto)	65	4 novembre 1987
Saskatchewan Motion Picture Industry Association	44	27 mai 1987
Saskatoon Telecable Limited	44	27 mai 1987
Satellite Supply	53	15 septembre 1987
Satellite Television in Rural Areas	43	26 mai 1987
Sauvageau, Florian	58	9 octobre 1987
Seneca Communications	63	22 octobre 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Smith, Susan	54	16 septembre 1987
Société de communication Atikamekw-Montagnais	57	8 octobre 1987
Société de communications du Saguenay — Lac-Saint-Jean	57	8 octobre 1987
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	62	21 octobre 1987
Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick	48	3 juin 1987
Société franco-manitobaine	45	28 mai 1987
Société nationale des Acadiens	48	3 juin 1987
Société Radio-Canada (Chicoutimi)	57	8 octobre 1987
Société Radio-Canada (London)	54	16 septembre 1987
Société Radio-Canada (Montréal)	63	22 octobre 1987
Société Radio-Canada (Réseau anglais de télévision — Toronto)	65	4 novembre 1987
Société Radio-Canada (Réseau français de radio — Montréal)	62	21 octobre 1987
Société Radio-Canada (Réseau français de télévision — Montréal)	62	21 octobre 1987
Société Radio-Canada (Services anglais — Ville de Québec)	58	9 octobre 1987
Société Radio-Canada (Services anglais — Windsor)	53	15 septembre 1987
Société Radio-Canada (Services français — Ville de Québec)	58	9 octobre 1987
Société Radio-Canada (Services français — Windsor)	53	15 septembre 1987
Société Radio-Canada (Thunder Bay)	55	17 septembre 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional (Halifax)	47	2 juin 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional (Saint-Jean-de-Terre-Neuve)	46	1er juin 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services anglais (Edmonton)	43	26 mai 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services anglais (Saskatoon)	44	27 mai 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services anglais (Vancouver)	51	19 juin 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services anglais (Winnipeg)	45	28 mai 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services français (Edmonton)	43	26 mai 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services français (Saskatoon)	44	27 mai 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services français (Vancouver)	51	19 juin 1987
Société Radio-Canada, Bureau régional — Services français (Winnipeg)	45	28 mai 1987
Société Radio-Canada, Comité consultatif du réseau de télévision	63	22 octobre 1987
Société Radio-Canada, Nouveau-Brunswick	48	3 juin 1987
Société Radio-Canada, Services du Nord	44	27 mai 1987
St. John's Association of the Deaf	46	1er juin 1987
Sun Country Cablevision Limited	50	18 juin 1987
Syndicat canadien de la Fonction publique	46	1er juin 1987
Syndicat canadien de la Fonction publique (Conseil Radio-télévision)	64	3 novembre 1987

ORGANISATIONS OU PARTICULIERS	FASCICULE	DATE
Télé-Métropole Inc.	63	22 octobre 1987
Téléfilm Canada	61 & 67	20 octobre et 17 novembre 1987
Télésat	60	24 novembre 1987
Télévision ethnique du Québec	57	8 octobre 1987
Télévision Quatre-Saisons	62	21 octobre 1987
Thunder Bay Electronics Limited	55	17 septembre 1987
Tsang, Tom	50	18 juin 1987
Union des artistes	61	20 octobre 1987
Université de Regina	44	27 mai 1987
Université de Windsor	53	15 septembre 1987
Université Memorial de Terre-Neuve	46	1er juin 1987
University College of Cape Breton	47	2 juin 1987
University of Western Ontario	54	16 septembre 1987
Vancouver Cooperative Radio	50	18 juin 1987
Walks, Brian	50	18 juin 1987
Wawatay Native Communications Society	55	17 septembre 1987
West Coast Media Society	50	18 juin 1987
Western International Communications Limited	51	19 juin 1987
Westman Cable TV	45	28 mai 1987
Winnipeg Community Centre of the Deaf Incorporated	45	28 mai 1987
Winnipeg Film Group	45	28 mai 1987
WTVS (PBS Détroit)	53	15 septembre 1987

ANNEXE III

PARTICULIERS ET ORGANISMES QUI ONT PRÉSENTÉ DES MÉMOIRES AU COMITÉ MAIS QUI N'ONT PAS TÉMOIGNÉ

Alliance Québec

Association des programmateurs de la télédistribution du Québec

Atikokan Centennial Museum and Historical Park

Atlantic Traditional Music Conference

Canadian Independent Film Caucus

Conférence nationale des conseils régionaux des communications

Conseil de la vie française en amérique

Conseil populaire des communications de l'est du Québec

Court, Clive

Faerman, N.

Fédération nationale des communications

Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Gouvernement du Yukon

Kollias, Tania

Morgan, James E.

Multifax

W. Murray Communications

Radio Jazz

Simms, Len M.H.A. (Ministre des Ressources forestières et des terres, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador)

Simon Fraser University

Société Radio-Canada — Blacks Against Discrimination (BAD)

TVOntario

ANNEXE IV

LISTE DES RECOMMANDATIONS—RAPPORT SUR LE RAPPORT ANNUEL 1985-1986 DE LA SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Recommandation 1

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la radiodiffusion* de manière que, dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers, la Société Radio-Canada soit assujettie à certaines dispositions législatives, analogues à celles qui s'appliquent à d'autres sociétés de la Couronne en vertu de la *Loi sur l'administration financière.*

À l'heure actuelle, il convient particulièrement :

— de clarifier le rôle et les responsabilités du Conseil d'administration de la Société;

— de créer par voie législative un Comité de vérification du Conseil d'administration et d'en préciser les responsabilités;

— d'exiger la tenue de vérifications internes, sous la responsabilité du Comité de vérification du Conseil d'administration, pour s'assurer que le contrôle des finances et de la gestion, les systèmes d'information et les méthodes de gestion sont efficaces et ne coûtent pas trop cher;

— de préciser le rôle et la marge de manoeuvre du vérificateur interne de la Société afin que les décisions de gestion prises par la Société fassent l'objet d'une évaluation interne adéquate et que les rapports hiérarchiques entre le vérificateur interne et le président ainsi qu'entre le vérificateur interne et le Comité de vérification soient clairs;

— d'étendre les droits et les responsabilités du Vérificateur général comme vérificateur de la Société et d'imposer à la Société l'obligation législative de mener des vérifications intégrées au moins tous les cinq ans.

La Société Radio-Canada doit continuer d'être exemptée de l'application des dispositions de la *Loi sur l'administration financière* qui confèrent au gouverneur en conseil le pouvoir de donner des directives à des sociétés de la Couronne ainsi que de toute autre disposition qui compromettrait la relation d'indépendance qui doit exister entre la Société et le gouvernement.

Recommandation 2

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la radiodiffusion* de sorte que le président du Conseil d'administration soit nommé par le gouverneur en conseil sur la recommandation du Ministre et après consultation avec les membres du Conseil d'administration et que le président-directeur général de la Société soit nommé par le Conseil d'administration et relève de lui. Le président du Conseil d'administration sera chargé principalement d'élaborer la politique de la Société, et le président-directeur général veillera à leur mise en oeuvre.

ANNEXE V

LISTE DES RECOMMANDATIONS — RAPPORT PROVISOIRE SUR LES RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA POLITIQUE DE LA RADIODIFFUSION : SERVICES SPÉCIALISÉS ET QUELQUES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS LÉGISLATIFS

Recommandation 1

La *Loi sur la radiodiffusion* ainsi que la politique en matière de réglementation devraient continuer de tenir compte du statut hybride du secteur de la câblodistribution, les entreprises le composant étant reconnues comme faisant partie intégrante du système de la radiodiffusion canadienne et censées contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de la radiodiffusion établie dans la loi.

Recommandation 2

i) Que le ministre des Communications convoque une réunion des parties provinciales intéressées, y compris des gouvernements et fournisseurs provinciaux de programmes, tant publics que privés, pour étudier la création de nouveaux services satellite-câble canadiens sans but lucratif, en français et en anglais. Que l'on cherche avant tout à fournir un auditoire national aux productions de toutes les régions du Canada, à offrir des émissions de qualité aux enfants et aux jeunes du Canada et à diffuser d'autres types d'émissions canadiennes que l'on retrouve rarement dans les services de télévision existants. Que les services soient surtout canadiens, mais qu'ils fassent également une place à des émissions non canadiennes rarement diffusées par les autres radiodiffuseurs. Sous réserve de l'élaboration de propositions précises pour ces nouveaux services susceptibles de viser efficacement ces objectifs, que la politique publique relative à la mise en oeuvre de services spécialisés donne la priorité à leur création et distribution dans les systèmes canadiens de câblodistribution.

ii) Tous les membres du Comité conviennent qu'idéalement ces services devraient être fournis sur une base non commerciale, non pas simplement parce que ce serait conforme à la nature des services proposés, mais parce que le marché canadien de la publicité télévisée est particulièrement fragmenté. Cependant, certains membres sont d'avis que, pour que ces services

fournissent une programmation canadienne d'aussi haute qualité que possible, il convient de ne pas négliger la possibilité d'accepter au moins l'apport financier de commanditaires dans certaines limites. Il est évident que les émissions offertes ne devraient pas être interrompues par des messages de commanditaires.

Recommandation 3

Que, tant qu'il n'y aura pas de proposition bien élaborée, fondée sur une vaste consultation bien effectuée dans tout le Canada, et répondant à ces besoins, le CRTC veille, dans ses décisions, à ménager la possibilité de créer ces services plus tard, c'est-à-dire qu'il pense à conserver des canaux disponibles pour éventuellement procéder aux changements nécessaires.

Recommandation 4

Que le Comité n'impose pas à tous les câblodistributeurs qu'ils intègrent ces services au service de base au Canada étant donné que cela aurait des effets indésirables sur les systèmes de câblodistribution qui ne comptent qu'un petit nombre de canaux. Que le Conseil lie plutôt la distribution de ces services à la distribution d'autres services spécialisés canadiens de façon qu'ils atteignent suffisamment de foyers et produisent les ressources nécessaires au financement de leurs fonctions de programmation.

Recommandation 5

Le CRTC devrait envisager la transmission d'autres services spécialisés canadiens sur le système de câblodistribution de base en étudiant chaque cas, individuellement, et en tenant compte des répercussions de ces décisions sur les services de télévision payante et de radiodiffusion conventionnelle dotés de licences, mais il ne devrait pas refuser en principe d'autoriser cette transmission.

Recommandation 6

Tout service spécialisé canadien doté d'une licence l'autorisant à transmettre des émissions sur le volet de base devrait répondre aux mêmes conditions de contenu canadien que celles qui visent les radiodiffuseurs conventionnels.

Recommandation 7

Tout service spécialisé canadien muni d'une licence et transmis sur un volet facultatif devrait se voir accorder la priorité de transmission sur

tout volet facultatif, selon les règles existantes d'assemblage ou d'étagement ou selon des règles modifiées. Ces règles s'imposent, étant donné les conditions de licence auxquelles ces services doivent se conformer à l'égard du financement et de la présentation d'émissions canadiennes.

Recommandation 8

Si le Conseil ne parvient pas à convaincre les titulaires actuels ou potentiels de licence qu'ils seront traités équitablement, il ne devrait pas autoriser les câblodistributeurs à être propriétaires de services de télévision payante ou de services spécialisés.

Recommandation 9

On devrait continuer d'interdire la transmission de services spécialisés non canadiens qui concurrenceraient directement des services canadiens dotés de licence, puisque cette transmission va à l'encontre de l'existence de services spécialisés canadiens qui peuvent contribuer à atteindre les objectifs de la politique de la radiodiffusion.

Recommandation 10

Le gouverneur en conseil devrait être autorisé à émettre au CRTC des directives exécutoires qui aient strictement trait aux questions de politique générale et qui servent les objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Les directives devraient indiquer les objectifs précis de la loi qu'elles visent.

Recommandation 11

Le CRTC devrait être autorisé à demander que le gouverneur en conseil émette une directive sur une question précise.

Recommandation 12

Avant d'entrer en vigueur, les directives proposées devraient être déposées à la Chambre des communes et renvoyées pour examen au comité approprié. Le comité devrait consulter les parties intéressées, y compris le CRTC, et être tenu de présenter un rapport sur la directive proposée dans les 40 jours de séance suivant sa date de renvoi.

Recommandation 13

Les directives ne devraient pas avoir d'effet rétroactif et ne pas être émises relativement à une licence donnée.

Recommandation 14

Qu'on supprime le pouvoir actuel du gouverneur en conseil d'annuler les décisions ou de les renvoyer au CRTC, et qu'on le remplace par un droit de regard limité.

Recommandation 15

Le droit de regard ne devrait être exercé que dans les cas suivants :

(i) quand le gouverneur en conseil juge que le CRTC, en prenant sa décision, a mal interprété une directive ou n'en a pas tenu compte; ou

(ii) quand le gouverneur en conseil juge qu'une décision du CRTC revêt une importance nationale primordiale pour l'interprétation des objectifs de la loi.

Recommandation 16

Un avis annonçant l'exercice du droit de regard devrait être signifié à toutes les parties intéressées qui devraient avoir la possibilité de présenter leur point de vue par écrit au Cabinet.

Recommandation 17

Qu'on soit tenu d'exposer les motifs qui justifient une décision d'annulation ou de renvoi au CRTC.

Recommandation 18

Qu'on modifie l'article 9(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* pour faire en sorte qu'il faille obtenir l'autorisation de recevoir et d'utiliser une radiocommunication, sauf dans les cas où celle-ci provient d'une entreprise de radiodiffusion et est d'abord et avant tout émise pour être captée directement par le public en général sans autre autorisation et gratuitement.

Recommandation 19

La *Loi* devrait reprendre les principes énoncés à l'article 705 a) de la loi américaine dite *Communications Act*, à savoir qu'il faut distinguer, d'une part, les personnes qui violent cette disposition pour en tirer directement ou indirectement un avantage commercial ou financier et qui seraient passibles de graves sanctions pénales et de mesures de recours civil, et, d'autre part, celles qui seraient passibles de sanctions moins lourdes.

Recommandation 20

La loi devrait autoriser les personnes lésées à intenter des poursuites judiciaires à titre privé, y compris dans les cas d'action en dommages-intérêts et pour obtenir une indemnisation par voie d'injonction émise contre quiconque s'est approprié un service sans autorisation.

Recommandation 21

La loi devrait préciser que le mot «autorisation» signifie une autorisation de recevoir et d'utiliser une radiocommunication à une fin et à un endroit précis.

ANNEXE VI

LISTE DES RECOMMANDATIONS — SIXIÈME RAPPORT RECOMMANDATIONS CONCERNANT UNE NOUVELLE LOI SUR LA RADIODIFFUSION

Postulats

Recommandation 1

L'énoncé des principes fondamentaux de la politique canadienne en matière de radiodiffusion devrait être maintenu dans la *Loi sur la radiodiffusion*. Ces principes devraient servir de fondement aux décisions du gouvernement et de ses organismes culturels, particulièrement la Société Radio-Canada, et à toutes les décisions de l'organisme de réglementation à l'égard des entreprises qui composent le système de radiodiffusion.

Recommandation 2

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait continuer de stipuler que les entreprises de radiodiffusion au Canada font usage de fréquences qui sont du domaine public; et elle devrait préciser que, par conséquent, toutes les personnes autorisées par une licence à exploiter une entreprise de radiodiffusion sont responsables devant le public canadien, conformément aux objectifs de la politique de la radiodiffusion pour le Canada qui sont énoncés dans la loi.

Recommandation 3

La loi devrait stipuler que le système de la radiodiffusion canadienne, qui comprend des secteurs public et privé et des entités de radiodiffusion communautaire, doit être régi par un organisme de réglementation unique, chaque entreprise de radiodiffusion contribuant de façon appropriée et notable à la réalisation des objectifs assignés au système de la radiodiffusion canadienne.

Recommandation 4

La loi devrait comprendre une définition de la radiodiffusion communautaire et fixer des objectifs et des principes appropriés en vue de son fonctionnement.

Recommandation 5

La loi devrait stipuler que toutes les entreprises de radiodiffusion doivent appartenir à 80 p. 100 à des Canadiens et être effectivement

contrôlées par ceux-ci et qu'aucun actionnaire étranger ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions de quelque entreprise de radiodiffusion que ce soit au Canada.

Recommandation 6

La loi devrait continuer de reconnaître le droit d'accès aux services du système de la radiodiffusion, sous la seule réserve des lois et des règlements généralement applicables. Toutefois, la nouvelle loi devrait préciser que, en ce qui concerne les services de radiodiffusion comme la télévision par câble ou les services discrétionnaires pour lesquels des droits sont exigibles, l'accès est conditionnel au versement des droits fixés.

Recommandation 7

La loi devrait stipuler que les radiodiffuseurs sont responsables des émissions qu'ils diffusent; elle devrait toutefois les dégager de cette responsabilité en ce qui concerne les signaux de la télévision par câble, les signaux de satellites et tout autre distributeur de services de radiodiffusion quand l'entreprise de radiodiffusion n'a aucun pouvoir de décision sur le contenu des émissions qu'elle retransmet et n'a pas conclu d'entente contractuelle avec le fournisseur des émissions.

Principales définitions législatives

Recommandation 8

Le Comité approuve les recommandations du Groupe de travail, à savoir :

(a) Que la *Loi sur la radiodiffusion* s'applique à toutes les entreprises engagées dans la radiodiffusion au sens le plus large, c'est-à-dire celles qui décident des émissions au programme et celles qui, participant à leur diffusion, décident de leur accessibilité auprès du public canadien; et

(b) Que la *Loi sur la radiodiffusion* élargisse la définition de «radiodiffusion» et des notions accessoires de manière à inclure la réception et la distribution d'émissions sous toutes les formes, par voie hertzienne ou à l'aide de toute autre technologie.

Recommandation 9

On devrait définir le terme «radiodiffusion» de façon à englober toute radiocommunication dans laquelle les signaux sont destinés à être captés par le public, ce qui comprend non seulement les signaux des

stations conventionnelles de radio et de télévision, mais aussi les signaux transmis par satellite et destinés à être captés uniquement par des systèmes de câblodistribution ou d'autres entreprises de distribution qui les redistribuent à leurs abonnés.

Recommandation 10

On devrait définir le terme «radiodiffusion» de façon à englober la télévision payante, les services spécialisés et d'autres services de programmation dont les signaux sont codés et destinés à être captés exclusivement par les personnes qui sont abonnées à ce service.

Recommandation 11

On devrait considérer toute personne qui transmet ou distribue, au moyen de télécommunications, autrement qu'à titre d'entreprise exploitante de télécommunications, des émissions captées par radiodiffusion comme un exploitant d'entreprise de radiodiffusion.

Recommandation 12

Une personne devrait être considérée comme exploitant une entreprise de radiodiffusion aux termes de la loi, qu'elle exerce ou non son activité contre rétribution ou en vue d'un profit.

Recommandation 13

On devrait accroître le pouvoir du CRTC d'exempter de licence certaines catégories d'entreprises de radiodiffusion de façon à englober aussi bien les entreprises de transmission que les entreprises de réception. Cependant, ce pouvoir d'accorder des exemptions ne devrait être exercé que dans les cas où le CRTC estime que l'exemption ne nuira pas à la réalisation des objectifs de la politique énoncée dans la loi.

Recommandation 14

On devrait assujettir le pouvoir d'exempter de licence une entreprise au droit d'imposer des conditions et que les règlements applicables aux titulaires de licence s'appliquent également aux personnes exemptées. Cela permettrait par exemple au CRTC, lorsqu'il exempte des STAC, d'exiger que ces systèmes s'acquittent des mêmes obligations que les systèmes de câblodistribution ou des autres entreprises analogues titulaires d'une licence.

Recommandation 15

La nouvelle loi devrait définir l'expression «entreprise de distribution» de manière à comprendre une entreprise de radiodiffusion qui fournit un service consistant, en totalité ou en partie, à distribuer au public des services de programmation provenant d'un ou de plus d'un radiodiffuseur ou exploitant de réseau.

Recommandation 16

La loi devrait définir le terme «réseau» pour qu'il s'applique non seulement aux réseaux classiques de radio et de télévision (où la responsabilité de la programmation est déléguée par la filiale au réseau), mais également aux réseaux de transmission satellite-câble ou aux autres entreprises où le fournisseur d'un service de programmation autorise deux ou plusieurs câblodistributeurs ou d'autres distributeurs à commercialiser ou à diffuser sa programmation auprès de ses abonnés ou clients.

Recommandation 17

Tous les réseaux qui assurent au public canadien un service de programmation sur la base d'un contrat, directement ou au moyen d'entreprises de distribution ou d'autres intermédiaires, devraient être titulaires d'une licence du CRTC.

Recommandation 18

On devrait définir dans la loi les termes «programme» et «programmation» de façon à englober tous les types de contenu audio et visuel, notamment les émissions de variété, les documentaires et la publicité, qui sont diffusés par des entreprises de radiodiffusion.

Recommandation 19

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait être modifiée en s'inspirant du paragraphe 2(2) de la *Loi sur la radio* de façon à stipuler que la loi s'applique à Sa Majesté du chef du Canada et du chef de chaque province.

Objectifs du système de la radiodiffusion canadienne

Recommandation 20

La loi devrait continuer d'énoncer que le système de la radiodiffusion canadienne devrait sauvegarder, enrichir et raffermir la trame culturelle, politique, sociale et économique du Canada.

Recommandation 21

La loi devrait préciser que le système de la radiodiffusion canadienne doit satisfaire les besoins des deux sexes.

Recommandation 22

Le système de la radiodiffusion canadienne devrait concourir à une prise de conscience de la réalité canadienne et répondre aux besoins particuliers de chaque région géographique et des groupes des deux langues officielles. En contribuant activement à l'échange d'information et d'idées entre les régions et entre les Canadiens francophones et anglophones, le système devrait familiariser tous les Canadiens avec les traditions, les valeurs, les usages et les aspirations de chacune des régions du pays.

Recommandation 23

Le système de la radiodiffusion canadienne devrait encourager l'épanouissement de la réalité canadienne grâce à une grande variété d'émissions qui traduisent les attitudes, les opinions, les idées, les valeurs et la créativité artistique des canadiens, qui révèlent les talents canadiens au cours d'émissions de variétés et qui fournissent sur le Canada et sur d'autres pays des informations et des analyses présentées d'un point de vue canadien.

Recommandation 24

La programmation devrait donner une image assez fidèle de la population canadienne, des réalités du multiculturalisme et du bilinguisme, des autochtones et de la composition de la population selon le sexe, la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion, l'âge ou les handicaps physiques ou mentaux.

Recommandation 25

Que la radiodiffusion canadienne soit tenue d'offrir, dans l'ensemble, un choix d'émissions vaste et diversifié pour la satisfaction de tous les publics, c'est-à-dire un service qui informe, éclaire et divertit des personnes de tous âges, aux intérêts et aux goûts divers.

Recommandation 26

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait réaffirmer le droit de tous les Canadiens à des services de radiodiffusion en français et en anglais, dût-on recourir pour le faire respecter à l'action concertée du secteur public.

Recommandation 27

Il faudrait inscrire dans la *Loi sur la radiodiffusion* le droit des peuples autochtones à des services de radiodiffusion dans les langues autochtones représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les ressources de l'État le permettent.

Recommandation 28

La *Loi sur la radiodiffusion* ne devrait pas reconnaître expressément le droit, pour tous les Canadiens, d'avoir accès au réseau de radiodiffusion, puisque d'autres dispositions législatives existantes ou à l'étude offrent déjà des garanties raisonnables en ce sens.

Recommandation 29

Sous réserve de la recommandation 30, la programmation qu'offre chaque radiodiffuseur et exploitant de réseau devrait être majoritairement canadienne, et chaque radiodiffuseur et exploitant de réseau devraient utiliser principalement des ressources canadiennes créatrices et autres.

Recommandation 30

La loi devrait prévoir que le Conseil peut établir des règlements dégageant des catégories de radiodiffuseurs et d'exploitants de réseau des objectifs énoncés à la recommandation 29, mais exigeant d'eux qu'ils utilisent principalement des ressources canadiennes créatrices et autres dans la mesure de leurs capacités, quand :

a) la programmation présente un intérêt particulier pour une partie restreinte du public;

b) la programmation n'est offerte qu'aux habitants de régions éloignées afin de leur procurer un service comparable à celui auquel ont accès ceux de zones urbaines; ou

c) la programmation est un service pour lequel les abonnés paient des droits qui s'ajoutent à ceux qui sont versés en vue de la prestation d'un service de base fourni par une entreprise de distribution de radiodiffusion.

Recommandation 31

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait stipuler que les programmes de chaque radiodiffuseur, exploitant de réseau ou de canal communautaire, doivent être conçus de manière à traduire de façon

raisonnable et équilibrée la diversité des points de vue sur des sujets d'intérêt public.

Recommandation 32

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait continuer de stipuler que les émissions offertes par chaque radiodiffuseur doivent être de haute qualité.

Recommandation 33

La nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* devrait obliger expressément le CRTC à faire en sorte que, dans les cinq ans suivant l'adoption de la loi, au moins 50 p. 100 de la programmation télévisée nationale des radiodiffuseurs conventionnels comme la SRC, CTV et TVA soient accessibles grâce au sous-titrage codé ou par d'autres moyens qui permettent aux malentendants de comprendre les émissions; et que d'autres télédiffuseurs fournissent une proportion importante quoique raisonnable de leurs émissions avec sous-titrage codé ou d'autres moyens qui les rendent accessibles aux malentendants.

Dispositions législatives concernant la Société Radio-Canada

Recommandation 34

La loi devrait exiger que la Société Radio-Canada couvre dans une juste proportion tout l'éventail de la programmation canadienne, en veillant à établir un équilibre dans les émissions canadiennes destinées à informer, à instruire et à divertir des spectateurs d'âges, d'intérêts et de goûts différents tout en offrant aux Canadiens les meilleures émissions internationales de radio et de télévision.

Recommandation 35

Le service fourni aux Canadiens par la Société Radio-Canada devrait d'abord et avant tout être canadien, tant par son contenu que par sa nature, être offert en anglais et en français, répondre aux besoins particuliers des diverses régions géographiques et contribuer activement à la diffusion et à l'échange d'information et d'opinions entre les Canadiens de tout le pays.

Recommandation 36

La future loi ne devrait pas exiger que la Société Radio-Canada contribue à l'unité nationale, mais comprendre plutôt une disposition axée davantage sur l'aspect social de la question, par exemple que Radio-Canada contribue à l'affirmation de la conscience nationale.

Recommandation 37

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait exiger que la Société Radio-Canada offre des services dans des langues aborigènes considérées comme représentatives, là où le nombre le justifie et dans la mesure où les fonds publics le permettent.

Recommandation 38

Les trois principaux services hors mandat, à savoir le réseau de télévision parlementaire, Radio-Canada International et le Service du Nord, devraient être énumérés dans la *Loi sur la radiodiffusion*, soit dans le mandat de la Société Radio-Canada, soit dans un autre contexte approprié, afin d'en assurer la reconnaissance officielle et la permanence.

Recommandation 39

Les frais d'exploitation du réseau de télévision parlementaire devraient être assumés par le Président de la Chambre des communes, qui serait chargé par ailleurs de déterminer l'ampleur et la nature de ce service, et que Radio-Canada reçoive une pleine indemnisation pour l'utilisation continue de ses ressources techniques et humaines.

Recommandation 40

Les frais d'exploitation de Radio-Canada International devraient faire l'objet d'un crédit parlementaire distinct dans le financement de Radio-Canada. Radio-Canada devrait continuer à exploiter le service et conserver son indépendance journalistique. Les Affaires extérieures devraient continuer à donner des conseils sur les pays à servir et sur les langues de diffusion.

Recommandation 41

La loi devrait continuer à stipuler que la Société Radio-Canada devrait fournir des services dans toutes les régions du Canada au fur et à mesure que les fonds publics nécessaires sont disponibles.

Recommandation 42

Le processus de renouvellement des licences de la Société Radio-Canada devrait être précédé d'un engagement du gouvernement au sujet du financement qu'il compte accorder à la Société au cours de la période pendant laquelle les licences seront en vigueur. La SRC devrait également soumettre à l'avance au Conseil ses projets pour cette période, y compris ses prévisions de rendement. En se fondant sur ces

engagements, de même que sur les observations faites par le public au cours d'une audience sur le renouvellement des licences et sur sa propre perception globale du contenu du réseau canadien de radiodiffusion, le CRTC pourrait ensuite imposer à la Société les conditions de licence qu'il juge appropriées.

Recommandation 43

Les subventions gouvernementales accordées à la Société Radio-Canada devraient être calculées pour la période d'application des licences de postes et de réseaux de la Société; elles devraient également être annoncées publiquement. En retour, la Société devrait gérer ses ressources, sans demander de rajustements pendant cette période que ce soit à cause de revenus moindres que prévus ou de fluctuations dans ses frais d'exploitation.

Recommandation 44

Dans la sélection des membres du Conseil d'administration de la SRC, le gouvernement devrait veiller à ce que les hommes et les femmes, les membres des deux groupes des langues officielles, les Canadiens de toutes les régions du Canada et les membres de groupes minoritaires y soient représentés dans une juste proportion.

Recommandation 45

Rien ne devrait être entrepris en vue de la création d'un poste d'ombudsman chez la SRC, mais que celle-ci renforce ses méthodes actuelles de traitement des plaintes, d'une part en admettant et en signalant celles concernant sa programmation et, d'autre part, en en assurant le suivi.

Recommandation 46

La loi devrait continuer à prévoir que tout conflit entre les objectifs du service national de radiodiffusion et les intérêts du secteur privé du système de radiodiffusion canadienne doit être résolu dans l'intérêt public, mais qu'une importance primordiale doit être accordée aux objectifs du service national de radiodiffusion.

Les services de radiodiffusion provinciaux

Recommandation 47

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait contenir une disposition prévoyant que les entreprises de radiodiffusion éducative créées par des gouvernements provinciaux doivent détenir une licence du CRTC, et

que ces services doivent être considérés comme une partie intégrante du système de la radiodiffusion canadienne.

La câblodistribution et autres entreprises de distribution

Recommandation 48

Comme nous l'avons noté à la recommandation 15, les entreprises de radiodiffusion qui offrent un service consistant, en tout ou en partie, à distribuer au public des services de programmation provenant d'un ou de plus d'un radiodiffuseur ou exploitant de réseau devraient être définies séparément dans la loi en tant qu'«entreprises de distribution».

Recommandation 49

Les entreprises de distribution devraient être reconnues comme faisant partie intégrante du système de la radiodiffusion canadienne et être assujetties à une réglementation qui tienne compte de leur caractère distinctif.

Recommandation 50

La loi devrait continuer à autoriser les entreprises de distribution à exploiter des canaux communautaires et à en assumer la responsabilité.

Recommandation 51

La loi devrait stipuler qu'aucune entreprise de distribution ne devrait posséder d'intérêts, ou être copropriétaire, dans un service de télévision payante, un service spécialisé ou un autre service de programmation de réseau qui est distribué par cette entreprise, en vertu d'une entente contractuelle entre le réseau titulaire d'une licence et l'entreprise de distribution, ou lorsque la transmission exige l'autorisation du réseau ou de l'entreprise de distribution.

Recommandation 52

Le CRTC devrait être autorisé à arbitrer les conditions figurant dans les ententes d'affiliation conclues entre des entreprises de distribution et des exploitants de réseaux.

Recommandation 53

Il faudrait définir les services «hors programmation» de façon à ce qu'ils n'empiètent pas sur la définition de «programmation» proposée à la recommandation 18.

Recommandation 54

Les entreprises de distribution devraient être autorisées à distribuer ou à créer des émissions hors programmation, à condition de transmettre les services de programmation en priorité et de procéder à une ventilation satisfaisante de leurs coûts.

Recommandation 55

Les entreprises de distribution devraient permettre un accès équitable et non discriminatoire à des tiers qui désirent offrir des services hors programmation.

Recommandation 56

Les entreprises de distribution ne devraient pas être autorisées à rivaliser de front avec les radiodiffuseurs munis de licence ou les exploitants de réseaux pour l'obtention d'annonces publicitaires. Toute activité de leur part dans ce domaine devrait être limitée et de nature spécialisée, et les recettes de publicité devraient servir à financer leur canal communautaire.

Recommandation 57

Le Conseil devrait continuer d'être autorisé à fixer les conditions concernant la transmission de services de programmation par les entreprises de distribution.

Recommandation 58

Il faudrait rédiger la loi de façon à ce qu'elle définisse le rôle essentiel des entreprises de distribution, tout comme celui des services de distribution de radio et de télévision canadiennes en français et en anglais, tant publics que privés, en accordant la priorité aux services canadiens du secteur public, puis aux services canadiens privés. Exception faite des services «trois-plus-un» qui sont déjà transmis, la loi ne devrait prévoir la transmission de services étrangers de radio et de télévision que lorsque la programmation qu'ils offrent est complémentaire à celle que présentent les radiodiffuseurs canadiens titulaires de licence et les exploitants de réseaux. La loi devrait également stipuler qu'on accorde la priorité à la transmission de services en français par les entreprises de distribution desservant principalement des abonnés francophones.

Recommandation 59

Le Conseil devrait être explicitement autorisé à fixer les conditions selon lesquelles les entreprises de distribution offrent des services au public.

Recommandation 60

La loi devrait prévoir que le Conseil s'assure que les droits imposés au public par les entreprises de distribution sont équitables, compte tenu des responsabilités dont elles s'acquittent au sein du système canadien de radiodiffusion.

Recommandation 61

Il conviendrait de conserver dans la loi la base permettant au Conseil d'exiger des entreprises de distribution qu'elles présentent un bilan et des données d'exploitation propres à chaque système et qu'elles procèdent à une ventilation complète de leurs coûts afin d'en assurer la répartition équitable entre les services de base, les services facultatifs et d'autres services.

Recommandation 62

Le Conseil devrait être autorisé à déréglementer la prestation des services hors programmation par les entreprises de distribution, sous réserve des recommandations 54 et 55.

Recommandation 63

Le Conseil devrait être autorisé à déréglementer les tarifs imposés au public par les entreprises de distribution quant à la prestation de services de programmation facultatifs, sous réserve des recommandations 51 et 52.

La réglementation du système de la radiodiffusion canadienne : Le CRTC

Recommandation 64

La nouvelle loi, en plus de charger le CRTC de réglementer et de surveiller tous les aspects du système canadien de radiodiffusion afin d'assurer l'application de toutes les dispositions pertinentes de la loi, devrait prévoir explicitement que le Conseil doit veiller, dans ses décisions sur les licences, à ce que la structure du réseau permette d'atteindre les objectifs établis dans la loi.

Recommandation 65

La loi devrait comporter une disposition en vertu de laquelle le CRTC tiendrait compte des particularités de la radiodiffusion en français et en anglais dans la mise en oeuvre de la politique de la radiodiffusion.

Recommandation 66

Dans le choix des membres du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, le gouvernement devrait tenir compte de la représentation des hommes et des femmes, des deux langues officielles, ainsi que des régions et des différents groupes qui composent la population canadienne.

Recommandation 67

Le poste de commissaire à temps partiel devrait être supprimé, et le nombre des commissaires porté à douze.

Recommandation 68

Chacun des bureaux régionaux du CRTC devrait compter au moins un commissaire à temps plein qui superviserait le travail du Conseil concernant les titulaires de licence de la région et participerait aux décisions qui les visent.

Recommandation 69

Le mandat d'un commissaire devrait rester fixé à sept ans.

Recommandation 70

Que la *Loi sur la radiodiffusion* maintienne le pouvoir étendu qu'a le CRTC d'édicter des règlements sur toutes les questions de sa compétence.

Que les textes réglementaires soient rédigés dans une langue simple et claire, en français et en anglais.

Que la réglementation fasse l'objet d'un réexamen périodique pour vérifier si le fardeau qui en résulte n'excède pas les avantages escomptés, compte tenu des principes édictés par le Parlement en matière de radiodiffusion.

Recommandation 71

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait maintenir le pouvoir étendu qu'a le Conseil d'imposer des conditions de licence et qu'il peut notamment

obliger les titulaires de licence à consacrer des ressources financières données à des activités précises.

Recommandation 72

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait contenir des dispositions destinées à augmenter considérablement le nombre de femmes et de membres des minorités à tous les niveaux des entreprises de radiodiffusion jusqu'à ce qu'ils y soient équitablement représentés; ces dispositions, qui devraient être fondées sur la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, s'appliqueraient à tous les titulaires de licence, compte tenu de la nature de leur entreprise, et prendraient en considération les pratiques d'embauche qui touchent tant les salariés que les employés à forfait. Le CRTC devrait en outre être investi des pouvoirs nécessaires pour faire appliquer ces dispositions et, en particulier, pour imposer l'équité en matière d'emploi comme condition de licence.

Recommandation 73

Pour réglementer le système de radiodiffusion de façon à veiller à ce que tous les éléments contribuent à la réalisation des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, on devrait avoir recours à la fois à des règlements et à l'imposition de conditions de licence. Cependant, le CRTC devrait continuer d'imposer de plus en plus des conditions de licence individualisées.

Recommandation 74

La majorité des membres du Comité recommandent le recours à l'auto-réglementation lorsque l'intérêt public le justifie. Dans la mesure du possible, le Conseil devrait définir dans quels domaines il compte imposer des conditions et quelles directives il entend appliquer pour faire respecter ces conditions.

Recommandation 75

Le non-respect des conditions de licence devrait être considéré comme une infraction à la *Loi sur la radiodiffusion*; les coupables devrait être passibles d'une amende, dont le montant serait tel qu'il serait plus économique de respecter les conditions que de ne pas les observer.

Le CRTC devrait utiliser plus fréquemment son pouvoir d'accorder ou de renouveler des licences pour de courtes périodes; lorsqu'un titulaire s'est rendu coupable à plusieurs reprises de contraventions aux règlements ou de non-respect des conditions de licence, le Conseil

devrait être tenu d'appeler de nouvelles candidatures au moment du renouvellement de la licence, comme il a déjà le pouvoir de le faire.

Recommandation 76

La *Loi sur la radiodiffusion* devrait conférer au CRTC, en tant que pouvoir législatif spécifique, le pouvoir d'élaborer et d'émettre des énoncés de politique.

Recommandation 77

Le CRTC devrait autoriser le contre-interrogatoire par les parties aux intérêts divergents à la demande d'un intervenant ou d'un requérant qui veut contre-interroger un autre requérant, lorsque des énoncés de faits contradictoires ont été faits.

Recommandation 78

Le CRTC devrait respecter le droit de toutes les parties de disposer de tous les renseignements pertinents sur les requérants et les titulaires, et renoncer à la règle de la confidentialité actuelle qui empêche l'évaluation des demandes aux audiences publiques et qui n'est pas nécessaire à la protection des renseignements privés.

Recommandation 79

Les décisions concernant les requêtes devraient être prises par les membres du Conseil qui entendent les requérants. Par conséquent, on devrait abroger les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion* qui prévoient que les décisions concernant l'octroi, la modification et le renouvellement des licences ne peuvent être prises que par tous les membres à plein temps, en consultation avec les membres à temps partiel (sans droit de vote).

Recommandation 80

La loi ne devrait pas prévoir le versement de fonds par l'intermédiaire du CRTC aux intervenants qui participent aux audiences de celui-ci.

Recommandation 81

Le Comité ne souscrit pas à la recommandation du Groupe de travail concernant la création d'un poste de médiateur. Il approuve toutefois les fonctions que cette personne devrait remplir.

Recommandation 82

Le CRTC devrait élaborer une méthode centralisée efficace de traitement des plaintes. Il devrait conserver des comptes-rendus des plaintes et des mesures qu'il a prises et les insérer dans son *Rapport annuel* au Parlement.

Recommandation 83

Le ministère des Communications et le CRTC devraient s'employer à développer la recherche sur tous les aspects de la radiodiffusion canadienne, notamment les politiques et techniques de réglementation.

Recommandation 84

Le CRTC devrait réanimer son service de recherche et consulter des spécialistes de toutes les disciplines pertinentes afin de tenir à jour, en vue de l'examen indépendant de l'industrie de la radiodiffusion, un ensemble de données significatives sur cette industrie.

Recommandation 85

Le gouvernement et le CRTC devraient s'employer à créer une banque de données d'accès facile sur l'ensemble des procédures et des décisions en réglementation.

Recommandation 86

Nous recommandons que la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* contienne des dispositions obligeant le Conseil, dans son *Rapport annuel* à :

a) identifier son mandat et ses objectifs;

b) exposer l'interprétation qu'il donne à son mandat et à ses objectifs;

c) décrire les plans élaborés pour atteindre ses objectifs;

d) décrire les principales activités qu'il a exercées durant l'année et expliquer dans quelle mesure elles ont un rapport avec ses plans et comment elles l'aident à atteindre ses objectifs.

Le Comité prie le gouvernement de présenter une réponse globale sur ce rapport conformément aux dispositions de l'article 99(2) du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent des communications et de la culture (*fascicules nos 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 74, 76 et le fascicule no 79 qui comprend ce rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

John Gormley.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 17 MAI 1988
(155)

(*Traduction*)

Le Comité permanent des communications et de la culture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John Gormley, (*président*).

Membres du Comité présents : Jim Caldwell, Sheila Finestone, John Gormley.

Membre suppléant présent : Lynn McDonald remplace Ian Waddell.

Aussi présent : René Lemieux, conseiller du Comité.

De la Bibliothèque du Parlement : James Robertson, attaché de recherche.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 19 MAI 1988
(156)

Le Comité permanent des communications et de la culture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 25, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John Gormley, (*président*).

Membres du Comité présents : Jean-Pierre Blackburn, Jim Caldwell, Sheila Finestone et Jonh Gormley.

Membre suppléant présent : Lynn McDonald remplace Ian Waddell.

Aussi présents : René Lemieux et Tim Creery, conseillers du Comité. *De la Bibliothèque du Parlement* : James Robertson, attaché de recherche. *Du bureau de Sheila Finestone* : Nanci-Jean Waugh.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 10 h 55, le Comité interrompt les travaux.

À 11 h 16, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 11 h 30, le Comité interrompt les travaux.

À 12 h 11, le Comité reprend les travaux.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 14 heures, le Comité suspend les travaux jusqu'à 15 h 30 cet après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(157)

Le Comité permanent des communications et de la culture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 30, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John Gormley, (*président*).

Membres du Comité présents : Jean-Pierre Blackburn, Jim Caldwell, Sheila Finestone.

Membres suppléants présents : Lynn McDonald remplace Ian Waddell; Harry Brightwell remplace John Gormley.

Aussi présents : René Lemieux et Tim Creery, conseillers du Comité. *De la Bibliothèque du Parlement* : James Robertson et Millie Morton, attachés de recherche. *Du bureau de Sheila Finestone* : Nanci-Jean Waugh.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 18 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 24 MAI 1988
(158)

Le Comité permanent des communications et de la culture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 10 h 17, dans la pièce 705 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de John Gormley, (*président*).

Membres du Comité présents : Jean-Pierre Blackburn, Jim Caldwell, Sheila Finestone, John Gormley.

Membre suppléant présent : Lynn McDonald remplace Ian Waddell.

Aussi présent : Paul Audley, directeur de la recherche. René Lemieux et Tim Creery, conseillers du Comité. *De la Bibliothèque du Parlement* : James Robertson, attaché de recherche. *Du bureau de Sheila Finestone* : Nanci-Jean Waugh.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 12 h 25, le Comité suspend les travaux jusqu'à 15 h 30 cet après-midi.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(159)

Le Comité permanent des communications et de la culture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 25, dans la pièce 705 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de John Gormley, (*président*).

Membres du Comité présents : Jean-Pierre Blackburn, Jim Caldwell, Sheila Finestone, John Gormley.

Membre suppléant présent : Lynn McDonald remplace Ian Waddell.

Aussi présents : Paul Audley, directeur de la recherche. René Lemieux et Tim Creery, conseillers du Comité. *De la Bibliothèque du Parlement* : James Robertson, attaché de recherche. *Du bureau de Sheila Finestone* : Nanci-Jean Waugh.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier

1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

À 17 h 30, le Comité suspend les travaux jusqu'à 18 h 30 aujourd'hui.

SÉANCE DE LA SOIRÉE
(160)

Le Comité permanent des communications et de la culture se réunit à huis clos, aujourd'hui à 18 h 30, dans la pièce 705 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de John Gormley, (*président*).

Membres du Comité présents : Jean-Pierre Blackburn, Jim Caldwell, Sheila Finestone, John Gormley.

Membre suppléant présent : Lynn McDonald remplace Ian Waddell.

Aussi présents : Paul Audley, directeur de la recherche. René Lemieux et Tim Creery, conseillers du Comité. *De la Bibliothèque du Parlement* : James Robertson, attaché de recherche. *Du bureau de Sheila Finestone* : Nanci-Jean Waugh.

Le Comité reprend l'étude du rapport du groupe de travail sur la politique de radiodiffusion, document déféré au Comité le jeudi 29 janvier 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 10 février 1987, fascicule nº 19*).

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport à la Chambre sur la politique de radiodiffusion.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté en tant que 15e rapport du Comité à la Chambre, sous réserve des changements éventuels par le président d'accord avec des membres de l'opposition et du gouvernement; et que le président reçoive instruction de présenter le rapport à la Chambre; et

Que le Comité fasse imprimer 1850 exemplaires de la version anglaise, et 700 exemplaires de la version française, de son 15e rapport à la Chambre, muni d'une couverture distincte; et

Que le Comité approuve la couverture distincte du 15e rapport.

À 12 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Normand A. Radford